

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 10
2021
Edition 10
2021**

**Кропивницький – 2021
Kropyvnytskyi – 2021**

УДК 34 (052.552)
Н 15

Наукові записки. Серія : Право. 2021. Випуск 10. Кропивницький, 2021. 120 с.

ISSN 2522-9230 (Print)
ISSN 2522-9249 (Online)
DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-1

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 збірнику розкриваються актуальні питання історії та теорії держави і права, конституційного, цивільного, трудового, адміністративного, кримінального права та процесу.

РЕДКОЛЕГІЯ:

Голова редколегії:

Соболь Євген Юрійович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права 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 галузевого 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 державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

Відповідальний редактор:

Трошкіна Катерина Євгенівна – кандидат юридичних наук, доцент, старший викладач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права 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 галузевого 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 галузевого 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 № 10 від 26.04.2021 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: 10.36550/2522-9230-2021-10-1

© Автори статей, 2021
© Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка, 2021

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.12

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-4-8

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

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗНАЧЕННЯ ПРАВОВИХ АКСІОМ

У статті відображено, що правові аксіоми є власне цінностями, які становлять особливий вид соціальних й культурних цінностей. Продемонстровано, що у вітчизняній юриспруденції під правовими цінностями розуміють цінності, що визначають цінність самого права. Висвітлено, що правові аксіоми виступають своєрідним носієм універсальних моральних цінностей, які є значущими для будь-якої правової системи. Встановлено, що право без моральної основи, залишаючись тільки мірою примусу, перестає бути правом. Розкрито, що аксіоми знаходять свій вираз у принципах права, тобто відіграють роль змістовної основи всієї правової системи. З'ясовано той факт, що якщо система права заснована на принципах, побудованих на аксіомах, то інтерпретація та правозастосування набувають більшої досконалості. Звернуто увагу на те, що значення правових аксіом виражається у тому, що на них базується юридична наука й теоретичні уявлення про право. Висвітлено, що відбувається взаємний вплив чинного права на зміст і напрямки розвитку юридичної науки. Зазначено, що правові аксіоми як і право в цілому виконують охоронну функцію. Наголошено на тому, що правові аксіоми мають охоронний характер, є складовою правопорядку, правового режиму. Представлено, що значення правових аксіом полягає в тому, що вони забезпечують наступність у праві. Розглянуто, що право є складною динамічною системою, що постійно змінюється під впливом різноманітних факторів. Набула подальшого розгляду теза про те, що форма права характеризується відносною стійкістю, а зміст є більш динамічним. Продемонстровано, що правові аксіоми є тими елементами, які надають змісту права сталості, незмінності, базовості.

Ключові слова: правові аксіоми, принципи права, аксіоматичний метод, правопорядок, наступність у праві.

Zelenko I. CONCEPTUAL ISSUES OF SIGNIFICANCE LEGAL AXIOMS

The article reflects that legal axioms are actually values that constitute a special kind of social and cultural values. It is demonstrated that in domestic jurisprudence legal values are understood as values that determine the value of the law itself. It is highlighted that legal axioms are a kind of carrier of universal moral values that are important for any legal system. It is established that the right without a moral basis, remaining only a measure of coercion, ceases to be a right. It is revealed that axioms find their expression in the principles of law, ie play the role of the substantive basis of the entire legal system. It has been clarified that if the legal system is based on principles based on axioms, then interpretation and enforcement become more sophisticated. Attention is drawn to the fact that the meaning of legal axioms is expressed in the fact that they are based on legal science and theoretical ideas about law. It is highlighted that there is a mutual influence of the current law on the content and directions of development of legal science. It is noted that legal axioms as well as law in general perform a protective function. It is emphasized that legal axioms, having a protective character, are a component of the rule of law, the legal regime. It is presented that the meaning of legal axioms is that they ensure continuity in law. It is considered that the law is a complex dynamic system that is constantly changing under the influence of various factors. The thesis that the form of law is characterized by relative stability, and the content is more dynamic, was further considered. It is shown that legal axioms are those elements that give meaning to the law of permanence, immutability, basicity.

Key words: legal axioms, principles of law, axiomatic method, legal order, continuity in law.

Постановка проблеми. Проблема призначення правових аксіом залишається у правовій науці одним із актуальних питань, навколо яких продовжують розгортатися концептуальні дискусії. Це пов'язано з відсутністю єдиної позиції на зазначене поняття, наявністю погляду щодо відсутності категорії «правова аксіома». Але правова аксіома одне із тих юридичних явищ, що здійснює значний вплив на розвиток правової системи. Тому з'ясування значення правових аксіом для правової науки й практики залишається на часі й сьогодні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Правові аксіоми є предметом дослідження у працях багатьох науковців як вітчизняних так і закордонних. Розуміння зазначеного поняття стало науковим доробком таких правників як: С. Алексєєв, О. Гольцова, Д. Гудзь, В. Кройтор, В. Кудрявцев, А. Манов, О. Масленников, О. Скакун, Т. Супрун, І. Шутак. Л. Явич У посібнику І. Шутак поряд з іншими спеціально-юридичними засобами юридичної техніки висвітлює поняття та види аксіом. В. Кройтор надає ґрунтовну характеристику правовим аксіомам у цивільному судочинстві.

Мета статті – дослідити значення правових аксіом у праві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Якщо розглядати поняття аксіоми у загальному вигляді, то аксіома (з грец. $\xi\omega\mu\alpha$ – твердження, положення), є постулатом, тобто вихідним положенням якої-небудь теорії, що визнається в межах даної теорії істиним без необхідності доведення й використовується при доведенні інших її положень, які, в свою чергу, називаються теоремами. Необхідність у прийнятті аксіом без доказів випливає з індуктивного міркування: будь-який доказ повинен спиратися на будь-які твердження, і якщо для кожного з них необхідно вимагати свої докази, то ланцюг буде нескінченим. Для того, щоб нарешті розірвати цей ланцюг, потрібно які-небудь твердження визначити без доказів як вихідні. Саме такі, визначені як вихідні твердження, називають аксіомами. У сучасній науці питання щодо істинності аксіом, що є основою будь-якої теорії, вирішується або в межах інших наукових теорій або через інтерпретацію даної теорії [1, с. 179].

В свою чергу, правові аксіоми – це багатогранне складне явище правової дійсності, що відноситься до права, правосвідомості та правової науки, та є положеннями, що концентровано виражають соціально-правовий досвід і тому визначаються як істини, об'єктивна основа яких міститься у закономірностях, властивостях спеціально-юридичних принципах права і слугують для спрощення правового регулювання [2, с. 10].

Роль аксіом у праві важко переоцінити. Правові аксіоми є правовими явищами, які пронизують всю матерію права.

По-перше, правові аксіоми є правовими цінностями, які становлять особливу категорію соціальних і культурних цінностей.

Зазначимо, що у вітчизняному правознавстві під правовими цінностями, як правило, розуміють цінності, що визначають цінність самого права – встановлення та охорону ним певного правового порядку в суспільстві; справедливо упорядковану свободу, тобто свободу особи самостійно обирати в межах права той чи інший варіант поведінки і тим самим визначати поведінку інших; унормовану на тих же засадах справедливості рівність, тобто визнання людей рівними в правах і свободах, незалежно від місця народження і проживання, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану та інших ознак; вимогу діяти однаконо в однакових ситуаціях тощо [3, с. 349; 4, с. 110-111].

З погляду М. Козюбри, правові цінності – це конкретні соціально-правові явища, засоби і механізми, вироблені протягом багатоміліардної історії існування права, завдяки яким здійснюється правове регулювання. Перелік таких цінностей досить широкий. Це, зокрема, правові норми й інститути (галузеві і міжгалузеві); юридичні конструкції – типові моделі побудови тих же норм, інститутів, процедур, інших явищ; правові презумпції; правові аксіоми тощо [5, с. 149].

По-друге, правові аксіоми складають так званий золотий фонд правових норм, які виникли у ході розвитку людства [6, с. 27]. Як відомо, право перестає бути правом без моральної основи, залишається тільки мірою примусу, засобом організаційного впливу. Аксіоми виступають своєрідним носієм універсальних моральних цінностей, які є значущими для будь-якої правової системи [7, с. 222].

Тобто, завдячуючи їм, право зберігає свою соціальну цінність, властивість забезпечити правопорядок, організованість, сталість суспільних відносин, можливість протистояти хаосу й свавіллю. Тому можна говорити, що правові аксіоми виражають загальнолюдський зміст права. Вважається, що можлива наступність між правовими аксіомами різних історичних епох. Водночас правові аксіоми слугують інтересам усього населення країни, їх виконання укріплює порядок у суспільстві, вводить правове життя в цивілізоване русло. Якщо знехтувати правовими аксіомами, то це може призвести до свавілля та юридичного хаосу [8, с. 107].

Цікавою є теза Я. Мельника про те, що право може сприйматися як аксіоматичний факт, пов'язуючи з тим, що юридичні факти як конкретні життєві обставини, які проявляються в силу фіксації закономірностей, адже вони є зовнішнім виразом, по суті, Закону (-ів) природи. Не можемо не зазначити, що в цьому випадку він виходить з того, що якщо закон як факт сприймається як минуле, то він має не тільки догматичний, але й антропологічний характер [9, с. 177].

По-третє, якщо визнати, що аксіоми знаходять свій вираз у принципах права, то вони відіграють роль змістовної основи всієї правової системи. Тобто вони є конкретними правовими веліннями, без яких не можуть існувати не тільки інститути, але й галузі права. Отже, ми виходимо з того, що в основі принципів права покладені правові аксіоми, тому що на співвідношення принципів права і правових аксіом, як відомо, є три погляди.

Перш група науковців зазначає, що правові аксіоми й правові принципи не тотожні поняття. О. Масленников вважає, що аксіома є більш широким й абстрактним поняттям ніж принцип права, охоплюючи сформульовані вченими-юристами фундаментальні ідеї й ідеали, що відображають досягнення правової думки і практичного досвіду, так і відокремлені у вигляді відносно самостійних елементів, вихідні нормативно-керівні начала (імперативні вимоги тощо), що визначають загальну спрямованість, якість і ефективність правового регулювання суспільних відносин [10, с. 11]. М. Давидова наголошує, що значення принципу права набувають ідеї, що мають загальноправове, або галузеве значення, що набувають розвитку і конкретизуються в багатьох нормах права, в свою чергу деякі аксіоми можуть визначати зміст лише

декількох нормативних приписів або ж взагалі виражатися в одному приписі закону [11, с. 204-205].

Представники другої групи (Л. Явич, Н. Чечина) вважають, що аксіоми є передумовами принципів права [12, с. 160; 13, с. 91-94].

Нарешті третя група (С. Алексєєв, О. Скакун) зазначають, що правові аксіоми являють собою найважливіші принципи права, закріплені в нормативно-правових актах [14, с. 111-112; 3, с. 256].

Таким чином, приєднуючись до третьої групи правників, вважаємо, що в основі принципів права покладені правові аксіоми. Якщо система права заснована на принципах, побудованих на аксіомах, то її тлумачення та застосування, на перший погляд, може бути доволі легким.

Одне із найважливіших конституційних положень визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [15]. Даний принцип містить в собі ознаки правової аксіоми, які проявляються в тому, що наявність даного принципу в правовій системі не вимагає будь-яких обґрунтувань, тому що він є головною сутнісною ознакою демократичної держави. Якщо держава розвивається як демократична, то ніхто інший, крім народу, не може бути джерелом влади.

Наступна загальновідома правова аксіома, яка знайшла своє втілення у конституційному принципі: «незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності» [15]. Значення положення існує не тільки як теоретична конструкція, але й є реально діючим нормативним приписом принципового характеру.

По-четверте, значення правових аксіом у тому, що на них базується юридична наука і всі теоретичні уявлення про право. Не можемо не зауважити, що відбувається взаємний вплив чинного права й юридичної науки, тобто зміст і рівень розвитку чинного права впливає на зміст і напрямки розвитку юридичної науки. Тому найбільш стійкі, універсальні, загальновизнані правові положення завжди матимуть не тільки практичне, але і теоретичне значення [7, с.223].

Так, Д. Лук'янець зазначає, що існують три способи викладення теорій – історичний, евристичний та аксіоматичний. Історичний спосіб намагається найбільш повно прослідкувати історію становлення і розвитку наукової теорії, розглянути спроби її побудови, зокрема й помилкові. Евристичний спосіб намагається якомога швидше виявити найбільш корисні (хоча й не обов'язково фундаментальні) висновки теорії та одразу показати способи їх застосування. Але історичний та евристичний способи є невдалими для викладення теорії в усій її повноті. Проте аксіоматично викладена теорія обов'язково буде відрізнитися ясністю і систематичністю, вона стає абсолютно прозорою і відкритою для критики [16, с. 37].

Науковець у своїх дослідженнях спирається на монографію С. Єгорова «Аксіоматичні основи теорії права», у якій зміст всієї теорії права, поняття суспільства, держави, правової системи тощо виводяться з кількох основних аксіом як суто теоретичного (як то, «кожна людина має свободу волі», «зовнішня свобода людей повинна бути обмежена»), так і нормативного характеру (а саме, «закони повинні дотримуватися», «все люди мають рівні права на зовнішню свободу») [17, с. 13].

По-п'яте, правові аксіоми як і право в цілому, виконують охоронну функцію. З цього приводу Я. Мельник зазначає, що правові аксіоми які властиві як теорії, так і практиці, мають охоронний характер, а також функціонально виражаються у своїй суті як певна «безпекова» складова правопорядку, правового режиму та у цілому права, яке повинно бути зрозумілим, «самоочевидно-істинним» тощо. Сама наявність правових аксіом характеризується, за своєю суттю, відсутністю юридичного хаосу у тій чи іншій правовій площині, галузі, правовому регулюванні тощо. А їх відсутність вказує на потребу їх вироблення задля подолання юридичної нестабільності, а по суті – конфлікту [9, с. 177].

По-шосте, значення правових аксіом полягає в тому, що вони забезпечують наступність у праві. Поняття наступності в праві традиційно трактується як збереження, перенесення й використання окремих елементів попередньої стадії розвитку права на наступну. Як правило, під наступністю в праві більшість авторів розуміють універсальний закономірний зв'язок між ступенями розвитку національного права як соціального явища, що виражається в збереженні та сучасному використанні правового матеріалу минулих часів, забезпеченні особливостей національної правової системи [18, с. 234].

О. Скакун наголошує на історичному характері наступності в праві, тобто здійснюється через історичну (соціальну) пам'ять, генетичні зв'язки минулого й сучасності [3, с. 304].

Так, давньоримські юристи говорили: «*dura lex, sed lex*» (закон – суворий, але це закон) [19, с. 24], що є проявом загально правового принципу законності й основою для юридичного позитивізму. А представники природно-правової теорії наголошували: «*lex iniusta non est lex*» (несправедливий закон не закон). Тобто протилежні за значенням правові аксіоми превальювали в різні історичні періоди.

Беззаперечно право є складною динамічною системою, що постійно змінюється під впливом різноманітних факторів. При цьому форма права характеризується відносною стійкістю, а зміст є більш динамічним. Однак й в змісті права є елементи, що забезпечують стійкість, незмінність найбільш важливих, визначальних сторін і властивостей права. Правові аксіоми й є тими елементами, які надають змісту права сталості, незмінності, базовості.

Висновок. Таким чином, правові аксіоми займають важливе місце серед юридичних явищ. По-перше, правові аксіоми є власне цінностями, котрі становлять особливу категорію соціальних і культурних цінностей. По-друге, правові аксіоми є найкращими з джерел виникнення правових норм, які виникли у ході розвитку людства, й виступають своєрідним носієм універсальних моральних цінностей, які є значущими

для будь-якої правової системи. По-третє, якщо визнати, що аксіоми знаходять свій вираз у принципах права, то вони відіграють роль так званого змістовного каркасу всієї правової системи. По-четверте, значення правових аксіом у тому, що на них базується юридична наука і всі теоретичні уявлення про право. По-п'яте, правові аксіоми, як і право в цілому, виконують охоронну функцію. По-шосте, значення правових аксіом полягає в тому, що вони забезпечують наступність у праві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Тютин Д. В. Юридическая статья с картинкой – про ПДД, принципы права и математическую теорему Геделя. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2016. № 3. С. 179-185.
2. Зеленко І.П. Правові аксіоми Підходи до розуміння. *Наукові записки. Серія: Право*. 2020. № 9. С. 8-12.
3. Скакун О. Ф. Теория государства и права. Энциклопедический курс. Харьков, 2005. 839 с.
4. Філософія права : навч. посіб. / за ред. д-ра філос. наук, проф. О. Г. Данильяна. Київ, 2002. 208 с.
5. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017 № 11. С. 142-164.
6. Ференс-Сороцкий А.А. Аксиомы в праве. *Правоведение*. 1988. № 5. С. 27-31. URL: <http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=178370>
7. Давыдова М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии: монография. Волгоград, 2009. 318 с.
8. Оборотов Ю.М., Крестовська Н.М., Крижанівський А.Ф., Матвеева Л.Г. Теорія держави і права. Державний іспит. Харків: Одиссей, 2010. 256 с.
9. Мельник Я. Догма права цивільного процесу: антрополого-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 8. С. 173-180.
10. Масленников А. В. Правовые аксиомы: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Владимир, 2006. 27 с. URL: <http://www.disserscat.com/content/pravovye-aksiomy>.
11. Давыдова М. К вопросу о понятии правовых аксиом: теоретические и технико-юридические аспекты. *Юридическая техника*. 2007. № 1. С. 203-208.
12. Явич Л. С. Общая теория права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. 298 с.
13. Чечина Н. А Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. Л., 1987. 104 с.
14. Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций в двух томах. Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права. Свердловск, 1972. 396 с.
15. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. ст. 141.
16. Лук'янець Д. М. Аксиоматичні теорії та універсуми науки адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). С. 37-44.
17. Егоров С. Н. Аксиоматические основы теории права. СПб.: Лексикон, 2001. 272 с.
18. Матвеева Л. Г. Наступність права як загальнотеоретична категорія в дослідженні транзитивності права. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2014. Т.14. С. 234-243.
19. Миленкова Р. В., Різниченко А. В. Латинська фразеологія для майбутніх юристів: навчальний посібник для організації практичних занять і самостійного вивчення дисципліни «Латинська мова». Суми, 2015. 76 с.

REFERENCES:

1. Tiutyn, D. V. (2016). Yurydycheskaia statia s kartynkoi – pro PDD, pryntsypy prava y matematycheskuiu teoremu Hedelia. [Legal article with a picture - about traffic regulations, principles of law and Gödel's mathematical theorem.]. *Vestnyk Nyzhehorodskoho unyversyteta im. N.Y. Lobachevskoho*, 3, 179-185 [in Ukrainian].
2. Zelenko, I.P. (2020). Pravovi aksiomy Pidkhody do rozuminnia. [Legal axioms Approaches to understanding]. *Naukovi zapysky. Serii: Pravo*, 9, 8-12 [in Ukrainian].
3. Skakun, O. F. (2005). Teoryia hosudarstva y prava. Entsyklopedycheskyi kurs. [Theory of State and Law. Encyclopedic course]. Kharkov [in Ukrainian].
4. Danyliana, O. H. (2002). Filosofii prava : navch. posib. [Philosophy of law: textbook]. Kyiv [in Ukrainian].
5. Koziubra, M. (2017). Pryntsypy prava: metodolohichni pidkhody do rozuminnia pryrody ta klasyfikatsii v umovakh suchasnykh hlobalizatsiinykh transformatsii. [Principles of law: methodological approaches to understanding the nature and classification in modern globalization transformations]. *Pravo Ukrainy*, 11, 142-164 [in Ukrainian].
6. Ferens-Sorotskyi, A.A. (1988). Aksyomy v prave. [Axioms in law]. *Pravovedenye*, 5, 27-31. Retrieved from: <http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=178370> [in Ukrainian].
7. Davydova, M. L. (2009). Yurydycheskaia tekhnika: problemy teoryy y metodolohyy: monohrafiya. [Legal technique: problems of theory and methodology: a monograph]. Volhohrad [in Russian].
8. Oborotov, Yu.M., & Krestovska, N.M., & Kryzhanivskiy, A.F., & Matvieieva, L.H. (2010). Teoriia derzhavy i prava. Derzhavnyi ispyt. [Theory of state and law. State exam]. Kharkiv: Odisei [in Ukrainian].

9. Melnyk, Ya. (2018). Dohma prava tsyvilnoho protsesu: antropoloho-pravovyi aspekt. [Dogma of civil procedure law: anthropological and legal aspect.]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, 8, 173-180. [in Ukrainian].
10. Maslennykov, A. V. (2006). Pravovye aksyomi. [Legal axioms]. Extended abstract of candidae's thesis. Vladymyr. Retrieved from: <http://www.dissercat.com/content/pravovye-aksiomy>. [in Russian].
11. Davidova, M. (2007). K voprosu o poniatyy pravovykh aksyom: teoretycheskiye y tekhniko-yurydycheskiye aspekty. [On the concept of legal axioms: theoretical and technical and legal aspects]. *Yurydycheskaia tekhnika*, 1, 203-208 [in Russian].
12. Iavych, L. S. (1976). Obshchaia teoriya prava. [General theory of law]. L.: Yzd-vo LHMU [in Russian].
13. Chechyna, N. A (1987). Osnovne napravleniya razvytiya nauky sovetskogo hrazhdanskogo protsessualnogo prava. [The main directions of development of the science of Soviet civil procedural law]. Leningrad [in Russian].
14. Alekseev, S. S. (1972). Problemy teoryy prava: Kurs lektsyi v dvukh tomakh. T. 1: Osnovnye voprosi obshchei teoryy sotsyalisticheskogo prava. [Problems of the theory of law: Course of lectures in two volumes. Vol. 1: The main questions of the general theory of socialist law]. Sverdlovsk [in Russian].
15. Konstytutsiia Ukrainy. (1996, June 28). [Constitution of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 30, 141 [in Ukrainian].
16. Lukianets, D. M. (2014). Aksiomatychni teorii ta universumy nauky administratyvnoho prava. [Axiomatic theories and universes of the science of administrative law]. *Administratyvne pravo i protses*, 3(9), 37-44 [in Ukrainian].
17. Ehorov, S. N. (2001). Aksiomatycheskiye osnovy teoryy prava. [Axiomatic foundations of the theory of law]. SPb.: Leksykon [in Russian].
18. Matveeva, L. H. (2014). Nastupnist prava yak zahalnoteoretychna katehoriia v doslidzhenni tranzytyvnosti prava. [Continuity of law as a general theoretical category in the study of transitivity of law]. *Naukovi pratsi NU OIuA*, 14, 234-244 [in Ukrainian].
19. Mylenkova, R. V., & Riznychenko, A. V. (2015). Latynska frazeolohiia dlia maibutnikh yurystiv: navchalnyi posibnyk dlia orhanizatsii praktychnykh zaniat i samostiinoho vyvchennia dystsypliny «Latynska mova». [Latin phraseology for future lawyers: a textbook for the organization of practical classes and independent study of the discipline "Latin language"]. Sumy [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.04.2021

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 340.137.3+341.161+342.56

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-9-14

Рябовол Лілія Тарасівна,

*доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри
державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка*

e-mail: lryabovol8@gmail.com

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

ДОКУМЕНТИ ОРГАНІВ РАДИ ЄВРОПИ ЯК ОСНОВА РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

У статті акцентовано, що незалежно від виду моделі правоохоронної системи, які функціонують у зарубіжних країнах, особливу роль у них відіграє прокуратура. Мета статті – встановити, які документи органів Ради Європи заклали нормативне й теоретичне підґрунтя реформування прокуратури в Україні в умовах європейської інтеграції, та визначити відповідні положення цих актів. Виходячи зі змісту СКПЛ, підтримано наукову позицію, що діяльність прокуратури – ефективний засіб правового захисту в разі порушення прав людини та основоположних свобод. Проведено аналіз таких документів Ради Європи, як: Бордоська декларація від 18.11.2009; Рекомендації ПАРС (№ 1604 (2003), № 1722 (2005), № 1755 (2010)); Рекомендації Комітету Міністрів РЄ державам-учасникам (№ 19 (2000), № 11 (2012)); Висновок ПАРС № 190 (1995); Висновок Консультативної Ради Європейських Суддів № 18 (2015); Плани дій Ради Європи для України. Встановлено, що органи прокуратури покликані відігравати суттєву роль для забезпечення безпеки суспільства, верховенства права, прав та свобод людини. Констатовано, що ПАРС приділяє значну увагу питанню організації діяльності прокуратури в контексті функціонування демократичних інституцій. На основі аналізу перелічених актів органів РЄ зроблено висновок, що загальний нагляд як функція прокуратури суперечить європейським стандартам, оскільки, на її реалізацію ці органи наділяється повноваженнями, що значно перевищують ті, які необхідні в демократичній державі. Водночас, виявлено, що відповідний європейський досвід не є однозначним, підтримано наукову позицію, що нагляд за додержанням законів у демократичній державі не порушує її демократичний характер. Констатовано, що в різних аспектах організації та діяльності прокуратури в країнах ЄС свій вияв знаходить така обов'язкова вимога, як незалежність прокуратури від органів законодавчої, виконавчої та судової влади.

Ключові слова: зарубіжні держави, права і свободи людини, європейські стандарти діяльності прокуратури, незалежність та неупередженість судової влади та прокуратури, демократична правова держава.

Riabovol L. DOCUMENTS OF THE STRUCTURES OF THE COUNCIL OF EUROPE AS A BASIS FOR PROSECUTOR'S OFFICE REFORM IN UKRAINE

The article emphasizes that regardless of the type of model of the law enforcement system that operates in foreign countries, the prosecutor's office plays a special role in them. The purpose of the article is to establish which documents of the Council of Europe bodies have laid the normative and theoretical basis for the reform of the prosecutor's office in Ukraine in the context of European integration, and to determine the relevant provisions of these acts. Based on the content of the European convention, the scientific position is supported that the activity of the prosecutor's office is an effective means of legal protection in case of violation of human rights and fundamental freedoms. An analysis of such documents of the Council of Europe, as: Bordeaux Declaration of 18.11.2009; PACE Recommendations (№ 1604 (2003), № 1722 (2005), № 1755 (2010)); Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states (№ 19 (2000), № 11 (2012)); PACE Conclusion № 190 (1995); Opinion of the Advisory Council of European Judges № 18 (2015); Council of Europe Action Plans for Ukraine. It has been established that the prosecutor's office is called upon to play a significant role in ensuring the security of society, the rule of law, human rights and freedoms. It was stated that the PACE pays considerable attention to the organization of the prosecutor's office in the context of the functioning of democratic institutions. Based on the analysis of the listed acts of the CoE bodies, it is concluded that general supervision as a function of the prosecutor's office contradicts European standards, as these bodies are empowered to implement it significantly in excess of those required in a democracy. At the same time, it was found that the relevant European experience is not unambiguous, the scientific position is supported that the supervision of compliance with the law in a democratic state does not violate its democratic character. It was stated that in various aspects of the organization and activity of the prosecutor's office in the EU countries such a mandatory requirement as the independence of the prosecutor's office from the legislative, executive and judicial authorities finds its expression.

Key words: foreign states, human rights and freedoms, European standards of the prosecutor's office, independence and impartiality of the judiciary and the prosecutor's office, democratic state governed by the rule of law.

Постановка проблеми. В умовах трансформації вітчизняної правової системи, у тому числі системи правоохоронних органів, доцільність і необхідність вивчення та впровадження відповідного позитивного досвіду, накопиченого у світовій практиці, не викликає сумнівів. У зарубіжних країнах сформувалися різні

види правоохоронних систем, однак, незалежно від конкретної функціональної моделі, особливу роль у ній відіграє прокуратура.

Орієнтиром для реформування вітчизняної прокуратури у тому контексті, що Україна – активний учасник євроінтеграційних процесів, є відповідні документи органів Ради Європи (РЄ), які прямо визначають статус прокуратури або опосередковано стосуються його. Виконання відповідних положень є необхідною умовою втілення євроінтеграційних прагнень нашої держави, які знайшли своє закріплення в Основному Законі – Конституції України, у Преамбулі якої акцентовано на незворотність європейського курсу України [8]. Наразі не можна не погодитися з О. В. Хорсуненко у тому, що саме міжнародні акти (у тому числі документи РЄ) як такі, що є найбільш відповідними до рівня розвитку сучасних демократичних і правових держав, є фундаментом, на якому має базуватися реформування органів прокуратури в Україні [18, с. 145-146].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Відповідна проблематика активно розробляється вітчизняними вченими. Європейський досвід визначення, нормативного закріплення та втілення принципів діяльності прокуратури вивчали С. В. Банах, О. А. Банчук, В. М. Єднак, О. В. Заїка, С. К. Іонушас, О. С. Козачук, А. В. Лапкін, І. В. Ліпінська, В. А. Миколенко, І. В. Озерський, Л. В. Омельчук, М. Н. Стефанчук, В. В. Стеценко, В. М. Суценко та ін. Європейські стандарти діяльності прокуратури як важливий чинник реформування правоохоронної системи дослідив В. А. Миколенко. Питання міжнародних стандартів професійної етики прокурорів, зарубіжний досвід їх реалізації та напрямки його впровадження у службовій і позаслужбовій поведінці працівників прокуратури в Україні розробляли С. О. Петров, С. В. Подкопаєв, О. С. Проневич, А. М. Чернобай, О. О. Шандула та ін. У контексті своїх дисертаційних досліджень з позицій різних юридичних наук (теорії держави і права, адміністративного права, кримінального права та процесу тощо) до окресленої проблематики зверталися І. О. Билиця, О. В. Вакарова, Д. М. Добровольський, С. О. Жувака, Г. А. Мамедов, Н. В. Марчук, Ю. Г. Севрук, О. Л. Стасюк, В. В. Сухонос, О. В. Хорсуненко, І. І. Шульган та ін. Загалом проблема, окреслена темою статті, достатньо ґрунтовно розроблена вітчизняними вченими, водночас, у зв'язку зі своєю актуальністю продовжує притягувати науковий інтерес, чим і зумовлена мета нашого дослідження.

Мета статті – встановити, які документи органів Ради Європи заклали нормативне й теоретичне підґрунтя реформування прокуратури в Україні в умовах європейської інтеграції, та визначити відповідні положення цих актів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передусім звернемося до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ). Крім того, що у ст. 6 цього документу закріплено право кожного на справедливий суд, згідно зі ст. 13, «Кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження» [7]. Наразі поділяємо думку О. С. Козачука, що саме діяльність прокуратури – ефективний засіб правового захисту в разі порушення таких прав [6, с. 197]. У Рекомендації № 1604 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) прямо зазначено, що для виконання зобов'язань із захисту прав та свобод, що їх держави взяли на себе, приєднавшись до ЄКПЛ, саме органи прокуратури відіграють суттєву роль для широкого забезпечення безпеки і свободи суспільства європейських країн як такі, що покликані охороняти верховенство закону, захищати громадян від кримінальних посягань на їх права і свободи, забезпечувати права і свободи осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні кримінальних правопорушень, а також здійснювати нагляд за діяльністю тих органів, які виконують функції розслідування правопорушень або переслідування правопорушників [13].

Підґрунтя для реформування органів прокуратури в Україні було закладено у Висновку № 190 (1995) ПАРЄ щодо заявки України на вступ до РЄ. У документі зазначалося, що роль та функції Генеральної прокуратури мають бути змінені так, аби цей інститут відповідав стандартам РЄ, передусім щодо здійснення загального контролю за додержанням законності [3].

Значну увагу питанню організації діяльності прокуратури ПАРЄ приділяє у контексті функціонування демократичних інституцій, так, з метою надання українській владі всебічної допомоги в розбудові відкритого й демократичного суспільства в Рекомендації № 1722 (2005) запропоновано інтенсифікувати, крім іншого, і реформу прокуратури та навчання прокурорів [12]. Важливою у цьому контексті є Резолюція № 1755 (2010), в якій акцентовано, що необхідно активізувати заходи з реформування прокуратури, зокрема з урахуванням того, що загальний нагляд як функція прокуратури України суперечить європейським стандартам, оскільки, на її реалізацію ці органи наділяється повноваженнями, що значно перевищують ті, які необхідні в демократичній державі. Як альтернативу до функції нагляду, у зазначеній Резолюції ПАРЄ рекомендовано зміцнити роль омбудсмена та запровадити систему безоплатної правової допомоги [17].

Питанню вдосконалення статусу прокуратури значну увагу РЄ приділяє в контексті планування дій щодо посилення незалежності та неупередженості судової влади. У відповідному плані дій, затвердженому Комітетом міністрів РЄ від 13.04.2016, передбачено: 1) посилення незалежності прокуратури шляхом здійснення сукупності заходів, передусім із забезпечення належних правових гарантій щодо працевлаштування і строку повноважень прокурорів; 2) гарантування, що окремі прокурори не будуть

піддаватися неналежному чи неправомірному зовнішньому та внутрішньому тиску, і що у своїй діяльності прокуратура загалом буде керуватися принципом верховенства права; 3) активізація заходів щодо попередження й подолання корупції в прокуратурі та посилення громадської довіри до її діяльності [10].

Імплементуючи відповідні приписи, згідно із Законом України № 1401-VIII від 02.06.2016, Конституцію України доповнено статтею 131⁻¹. Відповідно до неї, функціями прокуратури України є: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [8].

Таким чином, загальний нагляд вилучено з переліку функцій прокуратури України і можна було б говорити, що варто припинити наукові дискусії щодо доцільності / недоцільності такого напрямку діяльності цього органу. Разом з тим, підґрунтя для їх продовження закладає відповідний зарубіжний досвід щодо визначення правового статусу прокуратури, зокрема щодо переліку її функцій, який наразі не є однозначним. Як констатує В. В. Сухонос, він суттєво відрізняється в різних країнах і це не залежить від форми державного правління (монархія / республіка) чи форми державного устрою (унітарна держава / федерація). Істотним чинником, натомість, є політичний режим, конкретний вид якого (демократичний / авторитарний, тоталітарний) зумовлює наявність чи відсутність у прокуратури функції з нагляду. Вчений стверджує, що в країнах з давніми демократичними традиціями і високим рівнем поваги до Конституції і законів (США, Франція, Німеччина тощо) наглядові повноваження у прокуратури – незначні або взагалі відсутні, в авторитарних і тоталітарних – достатньо широкі. Разом з тим, він спростовує тезу, що відмова від прокурорського нагляду є обов'язковою передумовою формування демократичної правової держави, і продовжує, що нагляд за додержанням законів у демократичній державі жодною мірою не порушує її демократичний характер, не обмежує дію принципу верховенства права і не впливає на незалежність суду [15, с. 10-11].

РЕ високо оцінює роль прокуратури як в системі кримінальної юстиції / кримінального правосуддя, так і поза нею, про що свідчать відповідні Рекомендації Комітету Міністрів РЕ державам-учасникам. Як зазначено у Пояснювальному меморандумі до Рекомендації № 19 (2000) «Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя», в усіх державах-членах РЕ існує орган державного обвинувачення – «державний прокурор», «атторней обвинувачення», «прокурор». У цій Рекомендації Комітет Міністрів РЕ виходить з того, що прокуратура відіграє провідну роль в системі кримінального судочинства, а також у міжнародному співробітництві в кримінальних справах, а сама система кримінального судочинства має вирішальне значення для захисту норм права. Згідно з цим документом, прокурори – представники органів державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства [14]. Як бачимо, визначено два орієнтири в діяльності прокурора у цій сфері – права фізичної особи та ефективність системи кримінального судочинства, при цьому, пріоритетними є права людини.

Як орган влади прокуратура відіграє важливу роль в усіх національних правових системах, у тому числі у відповідних системах кримінального судочинства, однак, її функції та конкретні повноваження відрізняються. На таку ситуацію можемо екстраполювати положення Висновку № 18 (2015) Консультативної Ради Європейських Суддів «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії». Згідно з цим Висновком, історія, культура та юридичні традиції держав-членів РЕ значно відрізняються між собою, що призвело до виникнення різних моделей конституційних структур, які постійно розвиваються у контексті глобалізації та діяльності міжнародних і європейських організацій, зокрема ЄСПЛ, який значною мірою сприяє захисту прав людини [11].

У Рекомендації № 19 (2000) Комітету Міністрів РЕ наявність відмінностей у статусі прокуратури в різних країнах ЄС пояснюється тим, що європейська правова система розділена на дві культури. Це знаходить своє відображення в організації як кримінального процесу (процедура винесення обвинувачення або слідча процедура), так в порушенні кримінального переслідування (нормативна або дискреційна система). Відповідно, виокремлено дві моделі: французька «*ministere public*», в якій посадові особи мають монополію на кримінальне переслідування в межах слідчої системи; англо-саксонська «прецедентна», в якій кримінальне переслідування може бути ініційовано як поліцією, так і жертвою [14].

І. І. Шульган позначила першу модель як континентально-європейську, другу – як американо-британську. У рамках першої вчена визначила такі основні функції прокуратури, як: здійснення кримінального переслідування, підтримання державного обвинувачення та участь в інших судових справах, здійснення представництва інтересів держави, реалізація деяких наглядових повноважень. У зв'язку з цим європейські прокуратури, як правило, належать до правоохоронних органів або установ юстиції та підпорядковуються відповідним міністрам, тобто формально є у складі органів виконавчої влади, водночас, свої функції реалізують при судах і, таким чином, функціонують у рамках судової системи [19, с. 151]. Так, у Франції прокуратура є складником структури Міністерства юстиції, що зумовило особливості її організації та функціонування при судових органах – трибуналах великої інстанції, апеляційних і касаційних судах. Основне призначення французької прокуратури – забезпечувати дотримання законів у сфері кримінального

права, чим визначаються її повноваження: порушення кримінальних справ; здійснення нагляду за органами, які проводять розслідування; підтримання обвинувачення в суді; контроль за законністю судових вироків та їх виконанням [4, с. 109-113].

Щодо американо-британської моделі, її основними функціями є: здійснення кримінального переслідування, підтримання публічного обвинувачення, участь в судах як органу представництва публічної влади. Наглядові функції наразі відсутні. Організаційно прокуратура є швидше не органом державної влади, а сукупністю професійних корпорацій юристів, які перебувають на державній службі, тобто найняті клієнтом – представником публічної влади [19, с. 151]. До прикладу, в механізмі держави в Англії прокуратура як така відсутня, а функції, властиві для неї, виконують інші службові особи – Генеральний атторней, який очолює адвокатуру на рівні всієї держави, його представники та місцеві атторнеї [5, с. 131-132].

У вже згаданій Рекомендації № 19 (2000) Комітету Міністрів РЄ вказано, що місце прокурора в системі кримінального судочинства визначається сукупністю чинників, найважливішими серед яких є характер взаємовідносин органів прокуратури з іншими органами державної влади, передусім виконавчої та судової. У взаємовідносинах з державною виконавчою владою прокурори можуть бути як підпорядкованими їй, так і незалежними від неї. Щодо відносин із суддями, прокурори можуть належати до однієї з ними фахової служби, або – до окремої самостійної служби. Так чи інакше, всі держави-члени намагаються забезпечити відповідність своїх законів і норм до загальноєвропейських принципів, передусім положень ЄКПЛ [14].

В різних аспектах організації та діяльності прокуратури в країнах ЄС свій вияв знаходить така обов'язкова вимога, як незалежність цих органів. Передусім йдеться про незалежність від законодавчої та виконавчої влади, проте, не менш важливим є незалежність у взаємовідносинах прокуратури і суду. На врегулювання відповідних відносин Радою Європи прийнято значну кількість документів. Так, на запит Комітету Міністрів РЄ висловити думку щодо взаємовідносин між суддями та прокурорами, в Бордоській декларації Консультативна рада європейських суддів та Консультативна рада європейських прокурорів, погодилися із тим, що судді і прокурори мають бути незалежними у здійсненні своїх повноважень, а також діяти незалежно один від одного. Разом з тим, зазначили, що на прокуратуру і суд покладено різні, водночас взаємодоповнюючі функції, належне виконання яких є гарантією справедливого, неупередженого та ефективного відправлення правосуддя. Наразі йдеться про незалежність у розумінні «невтручання», що означає – прокурор є вільним від зовнішнього та неналежного внутрішнього тиску. Загалом, умовами справедливого відправлення правосуддя є: рівність у правах обвинувачення та захисту; повага до незалежності суду; дотримання принципу розподілу влади та обов'язкової сили остаточних судових рішень [2].

На основі аналізу європейського досвіду та положень Рекомендації № 19 (2000) Комітету Міністрів РЄ, Л. Бахмайер, М. Лінгбо та Е. Сванідзе визначили принципи організації та діяльності прокуратури. До них вони віднесли ієрархічну структуру прокуратури побудови й акцентували, що, навіть у тих країнах, в яких цей орган має повну незалежність, як, наприклад, в Італії, його внутрішня організація, зазвичай, є ієрархічно структурованою. Це передбачає, що Генеральний прокурор видає загальні інструкції та вказівки, чим забезпечується однакове тлумачення й застосування норм кримінального права і загальних процесуальних стандартів. Згадані вчені при цьому наголошують, що ієрархічна підпорядкованість прокурорів, однак, не означає що вони мають беззастережно виконувати накази керівництва [16, с. 5]. Наразі вони виходять з положення Рекомендації № 19 (2000) Комітету Міністрів РЄ, згідно з яким, ієрархічна структура прокуратури є необхідною з огляду на завдання, які виконуються цим органом. Водночас для того, щоб уникати особистої упередженості, взаємовідносини між різними ієрархічними рівнями в його структурі мають регламентуватися чіткими, однозначними правилами [14].

Л. Бахмайер, М. Лінгбо та Е. Сванідзе вказали також на принцип діяльності прокуратури, який стосується організації її внутрішньої роботи. Його сутність у тому, що процеси розподілу й перерозподілу кримінальних справ мають відповідати вимогам неупередженості й незалежності, забезпечувати належну діяльність системи кримінального правосуддя, зокрема, щодо рівня юридичної кваліфікації та спеціалізації з окремих питань. Важливим, з огляду на спеціалізацію прокурорів і підрозділів прокуратури, є забезпечення їх координації. Принциповим є також відповідність діяльності прокурорів до закону і дотримання вимог неупередженості, справедливості, прозорості, рівності сторін у судовому процесі, в якому прокурори мають сприяти ефективності й оперативності судових проваджень [16, с. 5].

Рекомендація № 11 (2012) Комітету Міністрів РЄ визначає роль прокуратури поза сферою кримінального провадження – безпосередньо представництво загальних або публічних інтересів, захист прав і основоположних свобод людини, а також утвердження правової держави. Державам-учасницям наразі рекомендовано вжити всі необхідні й відповідні заходи для забезпечення того, щоб, виконуючи повноваження поза системою кримінальної юстиції, прокуратура (служба публічного обвинувачення) діяла з особливою увагою до захисту прав людини та основоположних свобод і в повній відповідності до принципу верховенства права, зокрема, щодо права на справедливий судовий розгляд. Узагальнюючи відповідну позицію профільних інституцій РЄ, Я. Берназюк вказує, що участь прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу є винятком [1].

У стратегічному програмному документі – Плані дій Ради Європи для України на 2018-2021 рр. [9, с. 10, 17] визнано, що позбавлення прокуратури функції загального нагляду – важливий крок у виконанні Україною зобов'язань, узятих на себе під час вступу до Ради Європи, проте, необхідно: продовжувати реформування цієї інституції на нових конституційних засадах, вдосконалювати та узгоджувати нормативно-правову базу, переглянути організаційну структуру, оптимізувати внутрішні робочі процедури з метою підвищення ефективності діяльності, зміцнення незалежності прокурорів; розробити нову систему відбору персоналу, оцінювання показників роботи, початкової підготовки та підвищення кваліфікації; у процесі підготовки до виконання прокурорських функцій застосовувати передовий європейський досвід і стандарти, закріплені в ЄКПЛ та рішеннях ЄСПЛ. У зв'язку з позбавленням прокуратури функції загального нагляду за дотриманням прав людини, у Плані наголошено на необхідності додаткового зміцнення спроможності Омбудсмена захищати права людини.

Висновки. Отже, прокуратура – важливий, як правило обов'язковий, орган у механізмі кожної держави. Конкретне місце прокуратури у такому механізмі, її статус та функції у різних державах неоднакові, проте, в усіх європейських країнах вони діють на єдиних принципах, закріплених у документах Ради Європи. В умовах європейської інтеграції необхідним є вивчення і впровадження позитивного зарубіжного досвіду у сфері організації та діяльності прокуратури в Україні, а виконання відповідних документів органів Ради Європи є обов'язковим. Перспективним у напрямку дослідження є обґрунтування умов реалізації принципів діяльності прокуратури, визначених у цих документах, у вітчизняній практиці функціонування таких органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Берназюк Я. Міжнародні стандарти участі прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу. *Судебно-юридическая газета (Блог)*. 11.06.2020. URL: <http://surl.li/yfqfb>
2. Бордоська декларація: Рада Європи; Декларація від 18.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a50#Text (дата звернення: 03.04.2021)
3. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи: Висновок, Міжнародний документ від 26.09.1995. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590#Text (дата звернення: 06.04.2021)
4. Дунас Т. О. Прокурор у цивільному процесі іноземних держав. *Вісник прокуратури*. 2003. № 7. С. 109-113.
5. Заворотний Я. С. Аналоги органів прокуратури у Великобританії, Ірландії та на Мальті. *Актуальні проблеми політики*. 2009. Вип. 37. С. 128-137.
6. Козачук О. С. Роль положень міжнародних документів у діяльності прокуратури у воєнній сфері поза межами кримінального провадження. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 192-199.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 06.04.2021)
8. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://surl.li/gdyl> (дата звернення: 07.04.2021)
9. План дій для України на 2018-2021 рр.: Комітет міністрів Ради Європи, План від 21.02.2018. URL: <http://surl.li/yfqc> (дата звернення: 07.04.2021)
10. План дій щодо посилення незалежності та неупередженості судової влади: Комітет міністрів Ради Європи, План від 13.04.2016. URL: <http://surl.li/yfqd> (дата звернення: 05.04.2021)
11. Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії: Висновок № 18 (2015) Консультативної Ради Європейських Суддів від 16.10.2015. URL: <http://surl.li/hwcb> (дата звернення: 06.04.2021).
12. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Рекомендація № 1722 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 05.10.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_612#Text (дата звернення: 05.04.2021)
13. Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону: Рекомендація № 1604 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 27.05.2003. URL: <http://surl.li/yfqi> (дата звернення: 05.04.2021)
14. Про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя: Рекомендація № 19 (2000) Комітету Міністрів Ради Європи Рекомендація від 06.10.2000. URL: <http://surl.li/yfqh> (дата звернення: 15.04.2021)
15. Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі Української держави: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2009. 35 с.
16. Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України / Л. Бахмайер, М. Лінгбо, Е. Сванідзе. URL: <https://rm.coe.int/16802e65dc>
17. Функціонування демократичних інституцій в Україні: Резолюція № 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 04.10.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19#Text (дата звернення: 06.04.2021)
18. Хорсуненко О. В. Роль міжнародних правових актів у визначенні незалежності прокурора в Україні. *Правова держава*. 2016. № 23. С. 141-147.
19. Шульган І. І. Прокурор в кримінальному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Львів, 2020.

REFERENCES:

1. Bernaziuk, Ya. (2020). Mizhnarodni standarty uchasti prokurora u sudovomu provadzhenni poza mezhamy kryminalnogo protsesu. [International standards of participation of the prosecutor in court proceedings outside the criminal process]. *Sudebno-yurydycheskaia hazeta (Bloh)*. Retrieved from: <http://surl.li/yfqb> [in Ukrainian].
2. Bordoska deklaratsiia: Rada Yevropy. (2009). [Bordeaux Declaration: Council of Europe]. Deklaratsiia. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a50#Text [in Ukrainian].
3. Vysnovok № 190 (1995) Parlamentskoi Asamblei Rady Yevropy shchodo zaiavky Ukrainy na vstup do Rady Yevropy. [Conclusion № 190 (1995) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on Ukraine's application to join the Council of Europe]. *Vysnovok, Mizhnarodnyi dokument vid 26.09.1995*. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590#Text [in Ukrainian].
4. Dunas, T. O. (2003). Prokuror u tsyvilnomu protsesi inozemnykh derzhav. [Prosecutor in civil proceedings of foreign states]. *Visnyk prokuratury*, 7, 109-113 [in Ukrainian].
5. Zavorotnyi, Ya. S. (2009). Analohy orhaniv prokuratury u Velykobrytanii, Irlandii ta na Malti. [Analogues of the prosecutor's office in Great Britain, Ireland and Malta]. *Aktualni problemy polityky*, 37, 128-137 [in Ukrainian].
6. Kozachuk, O. S. (2014). Rol polozhen mizhnarodnykh dokumentiv u diialnosti prokuratury u voiennoi sferi poza mezhamy kryminalnogo provadzhennia. [The role of the provisions of international documents in the activities of the prosecutor's office in the military sphere outside of criminal proceedings]. *Aktualni problemy derzhavy i prava*, 71, 192-199 [in Ukrainian].
7. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod: Konventsiiia, Mizhnarodnyi dokument vid 04.11.1950. (1950). [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text [in Ukrainian].
8. Konstytutsiia Ukrainy. (1996, June 28). [Constitution of Ukraine]. *Zakon vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR*. Retrieved from: <http://surl.li/gdyl> [in Ukrainian].
9. Plan dii dlia Ukrainy na 2018-2021 rr. (2018). [Action Plan for Ukraine for 2018-2021]. *Komitet ministriv Rady Yevropy, Plan vid 21.02.2018*. Retrieved from: <http://surl.li/yfqc> [in Ukrainian].
10. Plan dii shchodo posylennia nezalezhnosti ta neuperedzhenosti sudovoi vlady. (2016). [Action Plan for Strengthening the Independence and Impartiality of the Judiciary]. *Komitet ministriv Rady Yevropy, Plan vid 13.04.2016*. Retrieved from: <http://surl.li/yfqd> [in Ukrainian].
11. Pozytiisia sudovoi vlady ta yii vidnosyny z inshymy hilkamy derzhavnoi vlady v umovakh suchasnoi demokratii : Vysnovok № 18 (2015). [The position of the judiciary and its relations with other branches of government in a modern democracy]. *Konsultativnoi Rady Yevropeiskykh Suddiv vid 16.10.2015*. Retrieved from: <http://surl.li/hweb> [in Ukrainian].
12. Pro vykonannia oboviazkiv ta zoboviazan Ukrainoiu: Rekomendatsiia № 1722. (2005). [On the implementation of Ukraine's responsibilities and obligations: Recommendation № 1722]. *Parlamentskoi Asamblei Rady Yevropy vid 05.10.2005*. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_612#Text [in Ukrainian].
13. Pro rol prokuratury v demokratychnomu suspilstvi, zasnovanomu na verkhovenstvi zakonu: Rekomendatsiia № 1604 (2003) [On the role of the prosecution in a democratic society based on the rule of law: Recommendation № 1604]. *Parlamentskoi Asamblei Rady Yevropy vid 27.05.2003*. Retrieved from: <http://surl.li/yfqi> [in Ukrainian].
14. Pro rol prokuratury v systemi kryminalnogo pravosuddia: Rekomendatsiia № 19. (2000). [On the role of the prosecutor's office in the criminal justice system: Recommendation № 19]. *Komitetu Ministriv Rady Yevropy Rekomendatsiia vid 06.10.2000*. Retrieved from: <http://surl.li/yfqh> [in Ukrainian].
15. Sukhonos, V. V. (). *Prokuratura v mekhanizmi Ukrainiskoi derzhavy: problemy teorii ta praktyky*. [Prosecutor's office in the mechanism of the Ukrainian state: problems of theory and practice]. Extended abstract of doctor's thesis. Odesa [in Ukrainian].
16. Bakhmaier, L., & Linhbo, M., & Svanidze E. *Tematychna dyrektoriia pryntsyypiv do proektu zakonu pro prokuraturu Ukrainy*. [Thematic directory of principles to the draft law on the Prosecutor's Office of Ukraine]. Retrieved from: <https://rm.coe.int/16802e65dc> [in Ukrainian].
17. Funktsionuvannia demokratychnykh instytutiv v Ukraini. (2010). [Functioning of democratic institutions in Ukraine: Resolution № 1755]. *Rezoliutsiia № 1755 Parlamentskoi Asamblei Rady Yevropy vid 04.10.2010*. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19#Text [in Ukrainian].
18. Khorsuneneko, O. V. (2016). Rol mizhnarodnykh pravovykh aktiv u vyznachenni nezalezhnosti prokurora v Ukraini. [The role of international legal acts in determining the independence of the prosecutor in Ukraine]. *Pravova derzhava*, 23, 141-147 [in Ukrainian].
19. Shulhan, I. I. (2020). *Prokuror v kryminalnomu protsesi*. [Prosecutor in criminal proceedings]. Candidate's thesis. Lviv [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 17.04.2021

УДК 342.8:347.994 (477)

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-15-19

Теремецький Владислав Іванович,
*доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України, професор кафедри
цивільного права і процесу
Західноукраїнського національного університету*
e-mail: vladvokat333@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-2667-5167>

Чудик Наталія Олегівна,
*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
конституційного, адміністративного та фінансового права,
Західноукраїнського національного університету*
e-mail: Natali_ternopil@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0003-0649-2715>

СУДОВА ПРАКТИКА ЩОДО ВИРІШЕННЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ

Стаття присвячена аналізу стану судової практики щодо здійснення адміністративного судочинства з розгляду виборчих спорів. Досліджено наукові доробки вчених та практику Конституційного Суду України, Верховного Суду, судів I і II інстанцій, а також адміністративне законодавство.

З'ясовано, що вибори мають соціальну цінність, тому вони виступають важливою частиною життя суспільства, характеризують ступінь демократизації держави та спрямовані на реалізацію установчої влади народу, забезпечення активної участі громадян у політичному житті держави, створення умов для наближення громадян до влади.

Розкрито механізм, за допомогою якого громадяни можуть реалізувати своє право на адміністрування державних справ, на формування системи органів влади. Наголошено, що вказане може бути реалізовано лише за умови існування ефективної виборчої системи та демократичних принципів і процедур формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, належного законодавчого врегулювання статусу всіх суб'єктів виборчого процесу.

Запропоновано діяльність адміністративних судів щодо забезпечення судового захисту учасників виборчого процесу розглядати як гарантію дотримання їх конституційних прав, адже фактично адміністративні суди не лише розв'язують публічно-правові спори, пов'язані з виборчим процесом, але й знижують суспільну напругу в державі.

Встановлено, що науково-практичне опрацювання судової практики щодо здійснення адміністративного судочинства з розгляду виборчих спорів набуває особливої актуальності з огляду на модернізацію виборчого законодавства України.

Розкрито проблемні питання судової практики щодо здійснення адміністративного судочинства з розгляду виборчих спорів.

Ключові слова: судова практика, виборчі спори, виборче право, судовий захист.

Teremetskyi V., Chudyk N. CASELAW ON RESOLVING ELECTORAL DISPUTES

The article is focused on the analysis of the state of caselaw on implementing administrative proceedings for electoral disputes. The scientific achievements of scholars and the caselaw of the Constitutional Court of Ukraine, the Supreme Court, courts of the I and II instances, as well as administrative legislation have been studied.

It has been found out that elections have social value, so they are an important part of society, characterize the degree of democratization of the state and are aimed at implementing the constituent power of the people, ensuring active participation of citizens in political life of the state, creating conditions for bringing citizens closer to power.

The authors have revealed the mechanism, which assists citizens to exercise their right to administer public affairs, to form the system of state authorities. It has been emphasized that it can be realized only if there is an effective electoral system and democratic principles and procedures for the formation of representative agencies of state power and local self-government agencies, proper legislative regulation of the status of all subjects of the electoral process.

The authors have offered to consider the activity of administrative courts on ensuring judicial protection of election participants as a guarantee of observance of their constitutional rights, since administrative courts both resolve public disputes related to the election process and reduce social tensions in the state.

It has been established that the scientific and practical elaboration of caselaw on the implementation of administrative proceedings for election disputes becomes especially relevant given the modernization of the electoral legislation of Ukraine.

Problematic issues of caselaw on the implementation of administrative proceedings for election disputes have been revealed.

Key words: caselaw, electoral disputes, suffrage, judicial protection.

Постановка проблеми. Стан судової практики є індикатором, що вказує на реальну спроможність

механізму системи адміністративного судочинства забезпечити реалізацію виборчого права. Розуміння стану судової практики не лише вказує на важливість її функціонального призначення – забезпечення правопорядку, але й надає можливість аналізувати та прогнозувати тактику і стратегію, а головне – визначати критерій передбачуваності дій суду у той чи інший процесуальний спосіб, а також довершеність моделі процесуальної системи загалом.

Відповідно до позицій Європейського суду з прав людини, забезпечення функціонування ефективної судової системи захисту виборчих прав є головною гарантією забезпечення проведення вільних і справедливих виборів. Йдеться про активне і пасивне виборче право громадян.

Верховний Суд приділяє значну увагу належному розгляду виборчих спорів. Законодавством передбачено спеціальні вимоги щодо прийому заяв про порушення виборчих прав і процесуальний порядок їх невідкладного розгляду.

Це вимагає від суддівського корпусу об'єктивного та швидкого розв'язання правових проблем, що виникають у цій сфері, оскільки досить часто навіть від розгляду індивідуальних спорів залежить довіра до виборчого процесу загалом, а отже, і сприйняття та визнання результатів виборів у державі й за її межами.

Безперечно, вибори – важливий інститут безпосередньої форми народної демократії, за допомогою якого забезпечується оновлення складу органів державної влади та місцевого самоврядування. Він має пріоритетне значення для забезпечення легітимності державної влади, розвитку громадянського суспільства, стабільності конституційного ладу та наступності влади народу, формування державності на демократичних, правових засадах. Іншими словами, завдяки інституту виборів фактично здійснюється публічне політичне відтворення самої держави.

Утім все зазначене може бути практично реалізовано лише за умови існування ефективної виборчої системи та демократичних принципів і процедур формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, належного законодавчого врегулювання статусу всіх суб'єктів виборчого процесу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Останніми роками наукові погляди у сфері виборчого права змінювалися під впливом змін у виборчому законодавстві, в результаті чого нині велика різноманітність сучасних досліджень основних положень адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу.

Більшість досліджень у цій сфері переважно обмежувалися аналізом прогалин чинного законодавства, зокрема стосовно конкретних типів виборів. Однак проблемою залишається питання встановлення та законодавчого закріплення механізму юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства.

Проблематикою наукового обґрунтування судової практики в адміністративному судочинстві з розгляду виборчих спорів займалися В. Галайчук, М. Жушман, С. Кальченко, В. Колесниченко, М. Мельник, Ю. Попова, М. Ставнійчук та інші науковці.

Мета статті – аналіз окремих положень законодавства, наукових поглядів та судової практики у спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, задля виявлення прогалин неналежного правового регулювання цих правовідносин та вироблення пропозицій з їх усунення для практичного застосування під час майбутніх виборів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, судова практика – це викладена в судових рішеннях системна сукупність правових положень, які надають розуміння і тлумачення законодавчих приписів, доповнюють їх у разі виявлення прогалин або вирішують колізії норм права. Отже, судова практика формується у підсумку застосування судами норм права під час розгляду конкретних справ.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» наголошує на важливості забезпечення сталості та єдності судової практики, що є вираженням базових конституційних принципів права – верховенства права, рівності громадян перед законом і судом, незалежності і безсторонності суду, юридичної визначеності та законних очікувань. Ці принципи вимагають однакового застосування судами норм права за однакових фактичних обставин. Їх дотримання забезпечує прогнозованість судових рішень і стабільність правового регулювання, тобто сталість і єдність судової практики.

Забезпечення єдиної судової практики дозволяє узгодити різні підходи під час вирішення справ, подолати законодавчі прогалини і колізії, усунути помилки правозастосування, забезпечити однотипне розуміння положень законодавства. Як зазначено у Висновку Консультативної Ради європейських суддів 2017 року, однакове та уніфіковане застосування закону обумовлює загальнообов'язковість закону, рівність перед законом та правову визначеність. Єдине застосування закону обумовлює довіру громадськості до судів та покращує громадську думку стосовно справедливості та правосуддя [1]. Досвід, вироблений судовою практикою, надає можливість визначити основні способи вирішення конкретних юридичних спорів, виконує роль орієнтиру під час розгляду близьких за змістом справ.

Судові рішення є результатом казуального тлумачення норм права, здійсненого судом. Водночас в умовах романо-германської правової сім'ї така функція належить рішенням лише вищих судових органів, правові позиції і висновки яких виступають зразком застосування права, тобто зобов'язальним прецедентом тлумачення. Особлива роль у цьому відношенні судової практики Верховного Суду, яка, по суті, набуває значення джерела права. Нормативною основою для цього виступають ч. 5 і 6 ст. 13 Закону України «Про

судоустрій і статус суддів», відповідно до яких висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, а також повинні враховуватися іншими судами під час застосування таких норм права. Таке значення судової практики стає особливо помітним при правовому регулюванні відносин, які недостатньо ясно, неповно або суперечливо унормовані на рівні законодавства, а також у разі застосування судами принципів права та норм про права людини і основоположних свобод [2, с. 22].

Частина перша ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» покладає на Верховний Суд завдання забезпечення сталості та єдності судової практики. Тим самим законодавство покладає на Верховний Суд не лише завдання виправляти уже допущені помилки у застосуванні норм матеріального і процесуального права (шляхом перегляду судових рішень у касаційному, а у визначених законом випадках – і апеляційному порядку), але й через зобов'язальний характер судової практики Верховного Суду – попереджати виникнення таких помилок.

Вироблення єдиної усталеної судової практики у різних категоріях справ вимагає уникнення та усунення суперечностей (розходження правових позицій) у конкретних рішеннях Верховного Суду.

Аналізуючи проведення проміжних виборів народних депутатів України 2020-2021 років в окремих одномандатних виборчих округах, можна стверджувати про важливість єдності та сталості судової практики, виробленої під час загальнодержавних виборів 2019 року. Незважаючи на набрання чинності Виборчим кодексом України, відповідно до його перехідних положень зазначені вибори проводяться (і протягом поточного скликання Верховної Ради України будуть проводитися) на підставі Закону України «Про вибори народних депутатів України», який діяв і під час виборів народних депутатів України 2019 року. Цим визначається важлива роль судової практики, сформованої Верховним Судом під час розгляду виборчих спорів у 2019 році, для належного вирішення аналогічних справ під час проміжних виборів. Зазначимо, що попередньо вироблені правові позиції сьогодні ефективно застосовуються Касаційним адміністративним судом, що засвідчується низкою судових рішень, прийнятих протягом 2020-2021 років.

Наведемо деякі приклади, важливі у правозастосовному аспекті.

Одним із суперечливих питань протягом тривалого часу було визначення, чи завжди бездіяльність, вчинену суб'єктом владних повноважень (зокрема виборчою комісією), слід кваліфікувати як протиправну. У своїй практиці Касаційний адміністративний суд (далі – Суд) виробив загальне визначення, сформульоване під час розгляду виборчих спорів щодо президентських виборів 2019 року (див. [3]), відповідно до якого протиправна бездіяльність суб'єкта владних повноважень – це зовнішня форма поведінки (діяння) органу, посадової особи, яка полягає (проявляється) у неприйнятті рішення чи у нездійсненні юридично значущих та обов'язкових дій, які на підставі закону та/або іншого нормативно-правового регулювання віднесені до компетенції суб'єкта владних повноважень, були об'єктивно необхідними і реально можливими для реалізації, але фактично не були здійснені. Застосовуючи це визначення у справі щодо оскарження бездіяльності Центральної виборчої комісії із встановлення результатів виборів в одному з одномандатних виборчих округів, Суд ствердив, що для визнання бездіяльності протиправною недостатньо самого лише факту неналежного та/або несвоєчасного виконання уповноваженим суб'єктом обов'язкових дій. Важливими є також конкретні причини, умови та обставини, через які дії, що підлягали обов'язковому виконанню відповідно до закону, фактично не були виконані чи були виконані з порушенням строків. Значення мають юридичний зміст, значущість, тривалість та межі бездіяльності, фактичні підстави її припинення [4]. Зазначена правова позиція була застосована у недавніх рішеннях Касаційного адміністративного суду [5].

Важливе практичне значення мають стійкі правові позиції, що стосуються деяких аспектів реєстрації кандидатів. Так, стосовно внесення грошової (виборчої) застави Суд нагадав, що внесення грошової застави у встановленому розмірі та порядку є однією з умов реєстрації особи кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі, а порушення таких вимог є підставою для відмови у реєстрації кандидата. Тому внесення застави третіми особами, не передбаченими законом, є порушенням вимог виборчого законодавства. Суд дійшов важливого висновку, що вимога особистого внесення застави особою, яка висувається кандидатом, спрямована на дотримання ідеї чесних виборів та чистоти «політичних коштів», тоді як сплата грошової застави іншою особою буде суперечити цій ідеї. Дійсно, сплата застави замість кандидата іншою особою ставить кандидата у фінансову залежність від платника, що порушує вимогу політичної незалежності депутата (у разі обрання) і має ознаки корупційного діяння [6]. Сталість практики Суд продемонстрував, застосовавши цю позицію під час проміжних виборів 2021 року [7].

Єдину практику Суд застосовує також стосовно проблеми реєстрації кандидатів-однофамільців. Для Суду немає іншого шляху, аніж вказати на відсутність законних підстав для обмеження пасивного виборчого права кандидатів з однаковими прізвищами [8]. Слід визнати, що висування таких кандидатів часто переслідує політичну мету перешкоджати відомому кандидату, відволікаючи від нього, а отже, містить ознаки зловживання правом. Однак правові критерії для об'єктивного визначення суб'єкта зловживання правом у Суду відсутні. Це завдання належить вирішити законодавцю.

Єдність судової практики стосовно спірних питань тлумачення виборчого законодавства відображається не лише у сталому і послідовному змісті судових рішень. Чітка правова позиція Верховного

Суду, закріплена у його неодноразових рішеннях, впливає також на правозастосовну практику адміністративних органів, зокрема Центральної виборчої комісії.

Так, під час виборів 2019 року Суд у низці своїх рішень послідовно критикував і негативно оцінював надмірно формальний підхід Центральної виборчої комісії до оцінки документів, поданих кандидатами для реєстрації, і наголосив, що такий формалізм створює необґрунтовані перешкоди для реалізації кандидатами свого пасивного виборчого права (див., наприклад, [9]). Під час проміжних виборів 2020 року Суд застосував цю позицію більш широко, кваліфікувавши як надмірно формальний підхід Центральної виборчої комісії до визнання паспорта громадянина України недійсним на підставі помилкової напівофіційної інформації [10]. Слід зазначити, що під час проміжних виборів 2021 року спори з подібного приводу не виникали.

Висновки. Підсумовуючи результати дослідження судової практики щодо вирішення виборчих спорів, слід зробити такі висновки.

Незалежно від виду виборів право на судовий захист має бути уніфікованим і необмеженим. При цьому для ефективного врегулювання виборчих правовідносин законодавець зобов'язаний не лише розширити способи відновлення порушених виборчих прав суб'єктів, а й забезпечити реальне виконання судових рішень у виборчих справах.

Викладене свідчить про необхідність однакового та єдиного застосування виборчого законодавства органами адміністративної юрисдикції, що виникає із принципу рівності усіх перед законом.

Наступні вибори Президента України та народних депутатів України будуть вперше проведені відповідно до Виборчого кодексу України. Однак судова практика і правові позиції Верховного Суду, які відображають глибинне розуміння права, зберігатимуть своє значення і в нових нормативних умовах.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень є аналіз практики Європейського суду з прав людини щодо вирішення виборчих спорів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Консультативна Рада європейських суддів (КРЄС). Висновок № 20 (2017) про роль судів у забезпеченні єдності застосування закону (проект перекладу), пп. 1, 6. URL: vru.gov.ua/content/file/Висновок_КРЄС_20.pdf

2. Петришин О. Судова практика як джерело права в Україні: проблеми теорії. *Право України*. 2016. № 10. С. 20-27.

3. Постанова Верховного Суду від 13 березня 2019 року у справі № 855/72/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80458150>

4. Постанова Верховного Суду від 9 серпня 2019 року у справі № 9901/423/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83552745>

5. Постанова Верховного Суду від 11 березня 2021 року у справі № 855/18/21. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/95493173>

6. Постанова Верховного Суду від 2 липня 2019 року у справі № 855/210/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82758839>

7. Постанова Верховного Суду від 8 березня 2021 року у справі № 855/16/21. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/95382389>

8. Постанова Верховного Суду від 30 червня 2019 року у справі № 855/187/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82716383>

9. Постанова Верховного Суду від 5 липня 2019 року у справі № 855/230/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82858407>

10. Постанова Верховного Суду від 3 жовтня 2020 року у справі № 855/61/20. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/91969624>

REFERENCES:

1. Vysnovok № 20 pro rol sudiv u zabezpechenni yednosti zastosuvannia zakonu (proekt perekladu). (2017). [Conclusion № 20 on the role of courts in ensuring the unity of application of the law (draft translation)]. Konsultatyvna Rada yevropeiskykh suddiv (KRİeS). Retrieved from: vru.gov.ua/content/file/Vysnovok_KRYES_20.pdf [in Ukrainian].

2. Petryshyn, O. (2016). Cudova praktyka yak dzherelo prava v Ukraini: problemy teorii. [Judicial practice as a source of law in Ukraine: problems of theory]. *Pravo Ukrainy*, 10, 20-27. [in Ukrainian].

3. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 13 bereznia 2019 roku u spravi № 855/72/19. (2019). [The decision of the Supreme Court of March 13, 2019 in case № 855/72/19]. Retrieved from: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80458150> [in Ukrainian].

4. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 9 serpnia 2019 roku u spravi № 9901/423/19. (2019). [The decision of the Supreme Court of August 9, 2019 in case № 9901/423/19]. Retrieved from: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83552745> [in Ukrainian].

5. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 11 bereznia 2021 roku u spravi № 855/18/21. (2021). [Judgment of the Supreme Court of 11 March 2021 in case № 855/18/21]. Retrieved from: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/95493173> [in Ukrainian].

6. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 2 lypnia 2019 roku u spravi № 855/210/19. (2019). [Resolution of the

Supreme Court of July 2, 2019 in case № 855/210/19]. Retrieved from: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82758839> [in Ukrainian].

7. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 8 bereznya 2021 roku u spravi № 855/16/21. (2021). [Judgment of the Supreme Court of 8 March 2021 in case № 855/16/21]. Retrieved from: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/95382389> [in Ukrainian].

8. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 30 chervnya 2019 roku u spravi № 855/187/19. (2019). [Judgment of the Supreme Court of 30 June 2019 in case № 855/187/19]. Retrieved from: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82716383> [in Ukrainian].

9. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 5 lypnya 2019 roku u spravi № 855/230/19. (2019). [Judgment of the Supreme Court of 5 July 2019 in case № 855/230/19]. Retrieved from: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82858407> [in Ukrainian].

10. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 3 zhovtnya 2020 roku u spravi № 855/61/20. (2020). [Judgment of the Supreme Court of 3 October 2020 in case № 855/61/20]. Retrieved from: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/91969624> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 13.04.2021

УДК 342.565.2

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-19-24

Мілова Тетяна Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: tmilovanik@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1480-6772>

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОГО НАКАЗУ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Стаття присвячена характеристиці забезпечувального наказу як одного з актів Конституційного Суду України та практики його застосування. Зазначається, що запровадження даного виконавчого документа у практику органу конституційної юрисдикції зумовлено початком функціонування інституту конституційної скарги в Україні. Зауважено, що підставою для забезпечення конституційної скарги є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення. Способом забезпечення конституційної скарги є встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію.

У статті аналізується перший забезпечувальний наказ Конституційного Суду України та висвітлюються дискусійні питання, які виникли після його видання. Особлива увага звернена на дослідження найбільш суттєвих проблем, пов'язаних з законодавчим закріпленням та функціонуванням інституту забезпечувального наказу. Проаналізовано питання щодо органів Конституційного Суду України, уповноважених видавати забезпечувальний наказ. Зазначено, що поряд з Великою палатою є доцільним наділення даним правом і Сенати, оскільки вони є основним суб'єктом розгляду конституційних скарг. Колегіям пропонується надати право виходити з невідкладною ініціативою до Сенатів щодо вирішення питання про видання забезпечувального наказу у разі виникнення достатніх підстав. Визначено проблемні аспекти чинного законодавства щодо формулювання підстави для забезпечення конституційної скарги. Розглянута така ознака як «незворотність» наслідків як підстава видання забезпечувального наказу. При аналізі наслідку виконання рішення суду під кутом його зворотності, звернена увага на проміжний характер таких наслідків, тобто частково зворотних. Рекомендовано закріпити за суб'єктом права на конституційну скаргу права звертатись до Конституційного Суду України із відповідним клопотанням про забезпечення конституційної скарги.

Під час розкриття означеної проблематики було проаналізовано відповідні законопроекти, спрямовані на удосконалення юридичної природи забезпечувального наказу у практиці Конституційного Суду України.

Зауважено, що інститут забезпечувального наказу Конституційного Суду України потребує подальшого дослідження, обґрунтування ключових аспектів відповідної законодавчої регламентації та доцільного практичного застосування.

Ключові слова: Конституційний Суд України, акти Конституційного Суду України, забезпечувальний наказ, конституційна скарга.

Milova T. LEGAL NATURE OF THE SECURITY ORDER OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE

The article is devoted to the characteristics of the security order as one of the acts of the Constitutional Court of Ukraine and the practice of its application. It has been noted that the introduction of this executive document into the practice of the body

of constitutional jurisdiction is due to the beginning of the functioning of the institute of constitutional complaint in Ukraine. Also it has been noted that the basis for securing a constitutional complaint is the need to prevent the irreversible consequences that may occur in connection with the execution of the final court decision. The way to ensure a constitutional complaint is to establish a temporary ban on certain actions.

The article analyzes the first security order of the Constitutional Court of Ukraine and highlights the debatable issues that arose after its publication. Particular attention has been paid to the study of the most significant problems related to the legislative consolidation and functioning of the institution of the security order. The issues concerning the authorities of the Constitutional Court of Ukraine authorized to issue a security order have been analyzed. It has been stated that, along with the Grand Chamber, it is expedient to grant this right to the Senate, as they are the main subject of consideration of constitutional complaints. The boards are invited to give the right to take an immediate initiative to the senates to resolve the issue of issuing a precautionary order in case of sufficient grounds.

The problematic aspects of the current legislation on the formulation of the grounds for securing a constitutional complaint have been identified. Such a feature as the "irreversibility" of the consequences as the basis for issuing a security order is considered. In analyzing the consequences of the execution of a court decision from the point of view of its reversibility, attention is paid to the intermediate nature of such consequences, is partially reversible. It has been recommended to grant the subject of the right to a constitutional complaint the right to apply to the Constitutional Court of Ukraine with a corresponding petition to secure a constitutional complaint.

During the disclosure of this issue, the relevant bills aimed at improving the legal nature of the security order in the practice of the Constitutional Court of Ukraine have been analyzed.

It has been noted that the institution of the security order of the Constitutional Court of Ukraine needs further research, substantiation of key aspects of the relevant legislation and appropriate practical application.

Key words: Constitutional Court of Ukraine, acts of the Constitutional Court of Ukraine, security order, constitutional complaint.

Постановка проблеми. В системі актів Конституційного Суду України особливе місце займає забезпечувальний наказ. Його запровадження у практику органу конституційної юрисдикції пов'язане з функціонуванням інституту конституційної скарги в Україні. Означений вид актів викликає науковий інтерес у контексті не лише діяльності Конституційного Суду України – органу, що не належить до судової гілки влади, але й у частині взаємодії Конституційного Суду України з судами загальної юрисдикції, взаємовпливу та незалежності. Так, наділення Конституційного Суду України правозахисною функцією у свою чергу ставить питання щодо забезпечення взаємної незалежності органу конституційної юрисдикції та судової системи. Право Конституційного Суду України видавати забезпечувальний наказ, тобто тимчасово забороняти вчиняти певну дію, пов'язану з виконанням остаточного судового рішення, потенційно може призвести до порушення принципу відокремлення і незалежності Конституційного Суду України від судової влади. Отже, дослідження юридичної природи забезпечувального наказу Конституційного Суду України як виконавчого документа є актуальним та потребує окремого наукового висвітлення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика видання забезпечувального наказу як виконавчого акту Конституційного Суду України розглядається науковцями у контексті запровадження та функціонування інституту конституційної скарги. Загальну характеристику забезпечувального наказу поряд з іншими актами органу конституційної юрисдикції зустрічаємо в працях А. Головіна, М. Гульгата, В. Кампо, С. Петкова, В. Федоренка, В. Шаповала, Д. Шарова та інших.

Видання Конституційним Судом України першого забезпечувального наказу у квітні 2019 року поклало початок гострій науковій дискусії щодо юридичної природи забезпечувального наказу та видання ряду наукових тез, статей за авторством С. Дусановського, О. Водянікова, Л. Наливайко, Л. Семишовського, Д. Терлецького, О. Чепік-Тригубенко та інших авторів. Крім того, у 2020-2021 рр. до парламенту подано ряд законопроектів, які містять пропозиції щодо удосконалення законодавчої регламентації видання забезпечувального наказу Конституційним Судом України. Наявність ряду наукових досліджень не є достатньою та зумовлює потребу у подальшому дослідженні інституту забезпечувального наказу у практиці органу конституційної юрисдикції в Україні.

Метою статті є теоретико-правове дослідження юридичної природи забезпечувального наказу як виконавчого документа Конституційного Суду України та практики його застосування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року у ч. 1 ст. 83 вказує на такі акти Конституційного Суду України як рішення, висновки, ухвали та забезпечувальні накази [1]. Висвітлення особливостей та порядку видання забезпечувального наказу як виконавчого документа має важливе значення, оскільки його вперше запроваджено у вітчизняну практику конституційного правосуддя у контексті функціонування саме інституту конституційної скарги. Так, особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України має право на подання конституційної скарги до органу конституційної юрисдикції згідно ст. 151-1 Конституції України [2]. Зауважимо, що підставою для забезпечення конституційної скарги є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення. Способом забезпечення конституційної скарги є встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію.

Згідно до ч. 1 ст. 78 Закону України «Про Конституційний Суд України» забезпечувальний наказ може видати Велика палата Суду лише з власної ініціативи та у виняткових випадках. Забезпечувальний

наказ втрачає чинність з дня ухвалення рішення або постановлення ухвали про закриття конституційного провадження у справі. У той же час, Велика палата не може зупинити дію або скасувати виданий забезпечувальний наказ до закінчення провадження у справі за поданою конституційною скаргою [1].

Вперше своє право на видання забезпечувального наказу Конституційний Суд України використав 16 квітня 2019 року при розгляді конституційної скарги Дерменжи А.В. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 23 Закону України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898-IV. Велика палата Конституційного Суду України вжила заходів щодо забезпечення цієї конституційної скарги шляхом видання забезпечувального наказу [3].

Конституційний Суд України наголошує, що суб'єкт права на конституційну скаргу звернувся до Суду з клопотанням видати забезпечувальний наказ з метою запобігання незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення у його справі. Автор клопотання стверджує, що у разі виконання остаточного судового рішення, яким звернено стягнення на його квартиру, він та його родина фактично опиняться «на вулиці без житла та без коштів» [3]. «З метою запобігання незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення у справі Дерменжи А.В., та з огляду на винятковість випадку, що розглядається, Конституційний Суд України вважає за необхідне вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги Дерменжи А.В. шляхом видання забезпечувального наказу», – вказується у виконавчому документі [3]. Таким чином, забезпечувальний наказ встановлює заборону здійснювати звернення стягнення на предмет іпотеки – квартиру, що належить Дерменжи А.В.

Втрачає чинність цей наказ з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення по суті або постановлення ним ухвали про закриття конституційного провадження у цій справі. Забігаючи наперед, зауважимо, що це відбулося 14 липня 2020 р. з прийняттям відповідного Рішення Конституційним Судом України [4], згідно з яким визнано положення відповідних положень законодавства конституційними та закрито конституційне провадження на підставі п. 4 ст. 62 «Про Конституційний Суд України» [1].

Правомірність видання забезпечувального наказу в даному конкретному випадку є неоднозначним та викликало дискусії. Так, національний радник з юридичних питань, керівник відділу верховенства права Координатора проєктів ОБСЄ в Україні О. Водянніков зауважує, що в саму концепцію забезпечувального наказу закладена ідея запобігти незворотнім наслідкам. Таких наслідків немає, якщо можливий, наприклад, поворот виконання згідно процесуального законодавства. Тому, у даному випадку, зауважує автор, якщо Конституційний Суд України визнає неконституційність застосованого у справі скаржника положення закону, суди мають переглянути відповідні рішення. Наслідком може бути повернення квартири чи виплата відповідної компенсації. Тобто відсутній ключовий елемент незворотності наслідків [5].

На думку ж Л. Семишовського, від застосування спірних положень закону про іпотеку можуть настати «незворотні наслідки» не тільки для скаржника, а й для інших громадян, які так само програли судові спори через дію вірогідно неконституційних норм. Але ж і закон, і Конституція – одні для всіх. Принаймні винятків із цього правила не встановлено. І якщо закон може порушувати конституційні гарантії стосовно одного громадянина, чому він має застосовуватися стосовно усіх інших? Тепер Суд з подачі законодавця фактично підштовхує всіх інших громадян звернутися з аналогічними конституційними скаргами, які розраховуватимуть, що Конституційний Суд так само ввімкне червоне світло перед виконавчими провадженнями, що стосуються їхнього житла. Урешті-решт конституційний захист не може мати персональний характер, а конституційні гарантії повинні поширюватися на всіх громадян як норми прямої дії. Інакше верховенство права обійде стороною тих, хто не встиг або не мав можливості поскаржитися до Конституційного Суду. А подібна вибірковість може дискредитувати новий інститут конституційної скарги як ефективний інструмент захисту [6].

Вказаний забезпечувальний наказ Конституційного Суду України порушує цілий ряд проблемних питань щодо функціонування Конституційного Суду України і судової системи. Зокрема, як вірно зазначає О. Водянніков, можливість зупинити виконання остаточного судового рішення шляхом прийняття забезпечувального наказу є тим інструментом, який входить у протиріччя з принципом відокремлення і незалежності Конституційного Суду України від судової влади. Але таке протиріччя вирішується на користь такого інструменту лише тоді, коли виникають ризики настання незворотних наслідків для гарантованих Конституцією прав і свобод. Адже при вирішенні конфлікту між принципом, що відокремлює Конституційний Суд України від судової влади, і принципом ефективності конституційних прав і свобод, перевага має надаватися саме останньому. Крім того, наслідком обраного Конституційним Судом України підходу є те, що він перетворюється на четверту інстанцію судової системи, а також по суті визнає нездатність загальних судів виправити порушення конституційних прав навіть у простих справах [5]. На жаль, такі висновки не позбавлені логіки, оскільки механізм застосування забезпечувального наказу у вітчизняному законодавстві прописаний не чітко та породжує ряд гостро дискусійних аспектів.

По-перше, проблемним видається питання щодо органу Конституційного Суду України, уповноваженого видавати забезпечувальний наказ. Чинним законодавством право видавати забезпечувальний наказ надано Великій палаті Суду, яка визначає на власний розсуд винятковість того чи іншого випадку. У той же час ч. 1 ст. 46 Регламенту Конституційного Суду України [7] не містить вказівки на «власну ініціативу» Великої палати у виданні забезпечувального наказу. Ймовірно це зумовлено тим, що

основним суб'єктом розгляду конституційних скарг є сенати, а рішення щодо відкриття відповідного провадження приймаються колегіями. Тому й ініціатива за наявності підстав має бути саме означених структурних підрозділів, які володіють усіма матеріалами справи.

Часткове усунення означеного недоліку містить проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо посилення незалежності та підвищення ефективності функціонування Конституційного Суду України» від 3 квітня 2020 р. № 3300 [8], який пропонує нову редакцію ч. 1 ст. 78, що передбачає надання права видавати забезпечувальні накази з власної ініціативи як Великій палаті, так і Сенату. Проте відсутність вказівки на винятковість означених дій та будь-яких уточнень щодо механізму видання забезпечувального наказу вважаємо суттєвим недоліком означеного проєкту.

Інший законопроект «Про процедуру розгляду справ і виконання рішень Конституційного Суду України» від 06.01.2021 р. №4533 [9], ініціатором якого є Р.Павленко та інші народні депутати, пропонує більш розгорнуту регламентацію механізму видання забезпечувального наказу органом конституційної юрисдикції. Так, згідно до абз. 2 ч. 4 ст. 30 Проєкту, питання про забезпечення конституційної скарги вирішується Сенатом або Великою палатою, на розгляді яких перебуває конституційна скарга [9]. Акцентується, що заходи щодо забезпечення конституційної скарги вживаються судом у виняткових випадках. Такий підхід вважаємо більш доцільним, враховуючи той факт, що основним органом розгляду конституційних скарг є Сенати. Звичайно, такий підхід не позбавлений певних ризиків, на яких наголошується у Висновку Головного науково-експертного управління [10]. Зокрема, у Висновку зазначається: «...у проєкті по суті пропонується, щоб забезпечувальний наказ став звичайним інструментом конституційного провадження, а рівень прийняття рішення щодо його видання (Сенатом, тобто, шістьма судьями від імені КСУ) знижується. Зазначена новела є, щонайменше, дискусійною, адже забезпечувальний наказ не може бути звичайним і широко застосовуваним інструментом роботи КСУ» [10]. На нашу думку, варто не погодитись з таким твердженням, оскільки вказівка на винятковість таких випадків повинна стати стримуючим фактором у широкому застосуванні забезпечувального наказу Конституційним Судом України.

Дискусійним видається положення абз. 3 ч. 4 ст. 30 вказаного Проєкту № 4533, щодо наділення Колегій, у разі потреби невідкладного запобігання наслідкам і шкоді, передбаченим ч.2 ст. 30, правом вирішувати питання про тимчасове забезпечення конституційної скарги під час відкриття конституційного провадження з одночасним невідкладним переданням вирішення питання про забезпечення скарги на розгляд Сенату [9].

Ініціатори законопроекту уточнюють, що забезпечення конституційної скарги, прийняте Колегією, діє протягом одного місяця з дня прийняття забезпечувального наказу та втрачає силу за спливом цього строку або в разі прийняття Сенатом чи Великою палатою ухвали про відмову у забезпеченні конституційної скарги (з моменту, який настане першим) (абз. 3 ч. 4 ст. 30 Проєкту) [9].

На нашу думку, такий підхід занадто розширює повноваження Конституційного Суду України у частині забезпечення провадження по справі за конституційною скаргою та не є доцільним. У разі широкого застосування вказаного повноваження Колегіями, може мати місце розбалансування судової системи в Україні. Цілком достатнім, з огляду на винятковість прийняття забезпечувальних наказів, мало б стати невідкладне передання Колегією вирішення питання про видання забезпечувального наказу на розгляд Сенату у разі виникнення достатніх підстав. У такому разі, Колегія не позбавляється ініціативи у забезпеченні провадження по справі, проте остаточне рішення щодо прийняття забезпечувального наказу залишають за собою Сенати та Велика палата.

По-друге, проблемним видається формулювання підстави для забезпечення конституційної скарги. У чинному законодавстві відсутній навіть приблизний перелік можливих випадків або їх характерні ознаки, характер, які потребують тимчасової заборони вчиняти певні дії. Така ознака як «незворотність» наслідків несе в собі досить розмитий оціночний характер, та означає не можливість розвинути у зворотному напрямку. При аналізі наслідку виконання рішення суду під кутом його зворотності, варто зауважити, що часто-густо має місце проміжний характер таких наслідків, тобто частково зворотні. До таких наслідків можна віднести певні види тілесних ушкоджень, різну екологічну шкоду, окремі випадки майнової шкоди. Так, у випадку майнової шкоди, коли предметом є певне майно, то мова якраз може йти про частково зворотні наслідки, якщо говорити у контексті можливості повернення права у першопочатковому стані.

Серед однозначно незворотних наслідків мова може йти про шкоду для життя та, як правило, фізичного чи психічного здоров'я особи; екстрадицію до третьої країни, де особа може зазнати катувань чи смертної кари; окремі незворотні негативні наслідки для довкілля, в тому числі для безпечності життєдіяльності людей та їхнього здоров'я, флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, повітря, води, клімату, ландшафту, природних територій та об'єктів, історичних пам'яток, об'єктів культурної спадщини; тощо [5].

У ч. 2 ст. 30 Проєкту Закону України «Про процедуру розгляду справ і виконання рішень Конституційного Суду України» наголошується, що підставою для забезпечення конституційної скарги є необхідність запобігти незворотнім наслідкам і завданню суб'єкту права на конституційну скаргу непоправної шкоди, якщо такі наслідки можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення [9]. Такий підхід дещо розширює підстави для забезпечення конституційної скарги, проте, не розкриває ключові ознаки понять «незворотніх наслідків» та «непоправної шкоди». З огляду на майбутню

практику застосування забезпечувального наказу видається доцільним прописати у чинному законодавстві орієнтовний перелік таких випадків, ключові ознаки підстав для забезпечення конституційної скарги, або зобов'язати Конституційний Суд України ґрунтовно мотивувати своє рішення у забезпечувальному наказі.

По-третє, чинним законодавством суб'єкт права на конституційну скаргу не наділений правом звертатись із відповідним клопотанням про забезпечення конституційної скарги, хоча, як вірно зауважує С. Дусановський [11], відсутність прямої заборони не позбавляє заявника у тексті скарги ставити питання про необхідність вжиття забезпечувальних заходів. Позитивною нормою законопроекту «Про процедуру розгляду справ і виконання рішень Конституційного Суду України» вважаємо саме положення, про те що забезпечення конституційної скарги може бути вжито не лише з власної ініціативи Конституційного Суду України, але й за клопотанням суб'єкта права на конституційну скаргу (абз. 1 ч. 4 ст.30 Проекту) [9]. В будь-якому випадку, подання конституційної скарги не призводить до автоматичного зупинення виконання остаточного рішення суду.

Висновки. Таким чином, запроваджений інститут конституційної скарги обумовлює необхідність подальшого удосконалення інституту тимчасової заборони вчиняти певні дії шляхом видання забезпечувального наказу. Розширення ж практики прийняття забезпечувальних наказів Конституційним Судом України з огляду на чинне законодавство може порушити баланс між діяльністю органу конституційної юрисдикції та судовою системою України. Існуючі законодавчі проекти лише частково усувають законодавчі недоліки щодо закріплення юридичної природи та механізму функціонування забезпечувального наказу у практиці Конституційного Суду України. Це питання потребує подальшого системного міжгалузевго наукового дослідження, обґрунтування ключових аспектів відповідної законодавчої регламентації та доцільного практичного застосування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. №2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.
2. Конституція України від 28.06.1996 р.; в ред. від 03.09.2019 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр>
3. Забезпечувальний наказ Конституційного Суду України про вжиття заходів стосовно забезпечення конституційної скарги Дерменжи Андрія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 23 Закону України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898-IV. Від 16.04.2019 р. № 1-зн/2019. URL: http://www.ccu.gov.ua/docs-search?tid=All&date_filter%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&body_value=&field_textindex_value=дерменжи&field_speaker_value=
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Дерменжи Андрія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 23 Закону України «Про іпотеку». Від 14.07.2020 р. № 8-р/2020. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/8_p_2020n.pdf
5. Водянніков О. Забезпечувальний наказ КСУ: щось пішло не так. URL: https://lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/424996_zabezpechualniy_nakaz_ksu_shchos.html.
6. Семишоцький Л. Перший наказ «глевкий»: КС вирішив, що конституційний захист може бути персональним. *Закон і Бізнес*. 2019. № 15 (1417). URL: https://zib.com.ua/ua/print/137329-ks_virishiv_scho_konstituciyniy_zahist_mozhe_buti_personalni.html
7. Про Регламент Конституційного Суду України : Постанова Конституційного Суду України від 22.02.2018 № 1-пс/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18>
8. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо посилення незалежності та підвищення ефективності функціонування Конституційного Суду України» від 03.04.2020 р. №3300. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68526
9. Проект Закону України «Про процедуру розгляду справ і виконання рішень Конституційного Суду України» від 06.01.2021 р. №4533. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70801
10. Висновок на проект Закону України «Про процедуру розгляду справ і виконання рішень Конституційного Суду України» від 06.01.2021 №4533; від 27.01.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70801
11. Дусановський С. Чи зупиняє конституційна скарга виконання рішення суду: аналіз Закону. URL : <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/8/11/163270.htm>

REFERENCES:

1. Pro Konstytutsiyni Sud Ukrainy: Zakon Ukrainy №2136-VIII. [On the Constitutional Court of Ukraine: Law of Ukraine №2136-VIII]. (2017, July 13). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 35, 376 [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy. [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). Retrieved from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main/254k/96-вр> [in Ukrainian].
3. Zabezpechualnyi nakaz Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy pro vzhytтя zakhodiv stosovno zabezpechennia konstytutsiinoi skarhy Dermenzhy Andriia Viktorovycha shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen chastyn pershoi, druhoi statii 23 Zakonu Ukrainy «Pro ipoteku» vid 5 chervnia 2003 roku № 898-IV. [Provisional order of the Constitutional Court of Ukraine on taking measures to ensure the

constitutional complaint of Andriy Viktorovych Dermenzha regarding the constitutionality of the provisions of parts one and two of Article 23 of the Law of Ukraine “On Mortgage” of June 5, 2003 № 898-IV]. (2019). Retrieved from: http://www.ccu.gov.ua/docs-search?tid=All&date_filter%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&body_value=&field_t_extindex_value=dermenzhy&field_speaker_value [in Ukrainian].

4. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinoiu skarhoiu Dermenzhy Andriia Viktorovycha shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen chastyn pershoi, druhoi statti 23 Zakonu Ukrainy «Pro ipoteku» № 8-r/2020. [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional complaint of Dermenzha Andriy Viktorovych regarding the compliance of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the provisions of parts one and two of Article 23 of the Law of Ukraine “On Mortgage”]. (2020, July 14). Retrieved from: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/8_p_2020n.pdf [in Ukrainian].

5. Vodiannikov, O. Zabezpechuvalni nakaz KSU: shchos pishlo ne tak. [Security order of the CCU: something went wrong]. Retrieved from: https://lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/424996_zabezpechuvalni_nakaz_ksu_shchos.html [in Ukrainian].

6. Semyshtskyi, L. (2019). Pershyi nakaz «hlevkyi»: KS vyrishyv, shcho konstytutsiinyi zakhyst mozhe buty personalnym. [The first order "ghevky": the Constitutional Court decided that the constitutional protection can be personal]. *Zakon i Biznes*, № 15 (1417). Retrieved from: https://zib.com.ua/ua/print/137329-ks_virishiv_scho_konstituciyniy_zahist_mozhe_buti_personalni.html [in Ukrainian].

7. Pro Rehlament Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy : Postanova Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 22.02.2018 № 1-ps/2018. [On the Rules of Procedure of the Constitutional Court of Ukraine: Resolution of the Constitutional Court of Ukraine of 22.02.2018 № 1-ps/2018]. (2018). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18> [in Ukrainian].

8. Proiekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy» shchodo posylennia nezalezhnosti ta pidvyshchennia efektyvnosti funktsionuvannia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy» vid 03.04.2020 r. №3300. [Draft Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine“ On the Constitutional Court of Ukraine ”on Strengthening Independence and Improving the Efficiency of the Functioning of the Constitutional Court of Ukraine” of April 3, 2020]. (2020). Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68526 [in Ukrainian].

9. Proiekt Zakonu Ukrainy «Pro protseduru rozghliadu sprav i vykonannia rishen Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy» vid 06.01.2021 r. №4533. [Draft Law of Ukraine “On the Procedure for Consideration of Cases and Execution of Decisions of the Constitutional Court of Ukraine” of January 6, 2021 №4533]. (2021). Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70801 [in Ukrainian].

10. Vysnovok na proiekt Zakonu Ukrainy «Pro protseduru rozghliadu sprav i vykonannia rishen Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy» vid 06.01.2021 №4533; vid 27.01.2021 r. [Opinion on the draft Law of Ukraine "On the procedure for consideration of cases and execution of decisions of the Constitutional Court of Ukraine" dated 06.01.2021 №4533; from 27.01.2021]. (2021). Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70801 [in Ukrainian].

11. Dusanovskyi, S. (2017). Chy zupyniaie konstytutsiina skarha vykonannia rishennia sudu: analiz Zakonu. [Does a constitutional complaint stop the execution of a court decision: an analysis of the Law]. Retrieved from: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/8/11/163270.htm> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 14.04.2021

СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.625

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-25-29

Чернік Світлана Дмитрівна,
*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка,
e-mail: chernik_svitlana@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0003-3290-1797>*

**ПРАВО НА МАТЕРИНСТВО ТА БАТЬКІВСТВО ЯК ОСОБИСТІ
НЕМАЙНОВІ ПРАВА ПОДРУЖЖЯ**

У статті розкривається сутність одного з основних особистих немайнових прав подружжя, закріпленого у сімейному законодавстві, – право на материнство та батьківство. Зазначено, що визначення понять «материнство» та «батьківство» у законодавстві відсутнє. Досліджено та узагальнено дефініції понять «право на материнство» та «право на батьківство», запропоновані у науковій юридичній літературі. Реалізація права на материнство та батьківство пов'язана із репродуктивною функцією жінки та чоловіка, окрім того важливим є виконання ними соціальних функцій, які виникають у зв'язку з народженням дитини. Розглянуто складові елементи права на материнство. Жінка має право на вагітність та охорону здоров'я під час вагітності та пологів, надання кваліфікованої медичної допомоги в акредитованих закладах охорони здоров'я, партнерські пологи. Встановлено, що найбільш дискусійним є питання щодо права жінки відмовитися від народження дитини, що включає добровільну відмову жінки мати дітей або штучне переривання небажаної вагітності. Процедура абортів в Україні законодавчо врегульована. Проте проблема визначення правового статусу ембріону є досить складною та потребує вивчення. Розкрито підходи до визначення моменту початку охорони людського життя запропоновані у юридичній науці, а саме: абсолютистський, ліберальний і градулістичний (помірний). Зроблено акцент на моральному аспекті проблеми штучного переривання вагітності. Зауважено, що жінка самостійно вирішує питання здійснення абортів, натомість за чоловіком таке право не закріплюється. Вказано, що право на батьківство перебуває у тісному зв'язку з правом на материнство та складається з трьох правомочностей: чоловік вирішує мати чи не мати йому дитину, може вимагати від інших осіб не перешкоджати йому здійснювати таке право та відстоювати батьківські права в суді.

Ключові слова: особисті немайнові права, подружжя, право на материнство, право на батьківство, штучне переривання вагітності.

Chernik S. THE RIGHT TO MOTHERHOOD AND PATERNITY AS PERSONAL NON-PROPERTY RIGHTS OF THE SPOUSE

The article reveals the essence of one of the main personal non-property laws of spouses, enshrined in family law – the law to motherhood and fatherhood. It is noted that there is no definition of «motherhood» and «fatherhood» in the legislation. The definitions of the concepts «law to motherhood» and «law to fatherhood» proposed in the scientific legal literature are studied and generalized. The exercise of the law to motherhood and fatherhood is linked to the reproductive function of women and men, and it is important that they fulfill the social functions that arise in connection with the birth of a child. The constituent elements of the law to motherhood are considered. A woman has the law to pregnancy and health care during pregnancy and childbirth, the provision of qualified medical care in accredited health care facilities, partner childbirth. It has been found that the most controversial issue is a woman's law to refuse to have a child, which includes a woman's voluntary refusal to have children or abortion. The abortion procedure in Ukraine is regulated by law. However, the problem of determining the legal status of the embryo is quite complex and needs to be studied. The approaches to determining the moment of the beginning of protection of human life offered in legal science, namely: absolutist, liberal and gradualistic (moderate) are revealed. Emphasis is placed on the moral aspect of the problem of abortion. It is noted that a woman decides on the issue of abortion on her own, while such a law is not assigned to a man. It is stated that the law to paternity is closely related to the law to maternity and consists of three powers: the husband decides whether or not to have a child, may demand not to prevent him from exercising such a law and to defend parental laws in court.

Key words: personal inalienable laws, spouses, law to maternity, law to paternity, abortion.

Постановка проблеми. Особисті немайнові та майнові правовідносини подружжя виникають у зв'язку з реєстрацією шлюбу. Саме особисті немайнові відносини є основою для створення сім'ї, яка ґрунтується на любові, повазі та взаєморозумінні. Вони є суб'єктивними, природними та невідчужуваними, мають нематеріальний, тривалий характер. Сімейний кодекс України (далі – СК України) до особистих немайнових прав подружжя відносить право на материнство та батьківство, право на повагу до своєї індивідуальності, право дружини та чоловіка на свободу та особисту недоторканність, право на вибір

прізвища, право дружини та чоловіка на розподіл обов'язків та спільне вирішення питань життя сім'ї, право на припинення шлюбних відносин. Створення сім'ї є відповідальним кроком та передбачає у подальшому народження дітей. Саме право на материнство та батьківство є одним із основних прав подружжя, реалізація якого є важливою складовою життя чоловіка та дружини.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Право на материнство та батьківство та його закріплення у законодавстві досліджувалося у багатьох працях учених, зокрема, В.С. Гопанчук, З.В. Ромовської, Р.О. Стефанчука, А.О. Дутко, О.В. Ієвіні, О.М. Ганкевич, Ю.В. Драгомирової, О.Ю. Поклонської та інших. Зокрема, О.М. Ганкевич досліджувала поняття батьківства та материнства у сімейно-правовій доктрині, проаналізувала законодавство щодо батьківства, материнства та запропонувала авторське визначення батьківства, материнства [1]. Р.О. Стефанчук досліджував право на материнство та батьківство у контексті вивчення репродуктивних прав фізичної особи [2]. Ю.В. Драгомирова розкрила сутність права на материнство та батьківство, виділила його складові й зупинилася на оспоруванні батьківства [3]. О.В. Ієвіня, розглядаючи спірні питання щодо реалізації права на материнство та батьківство, прийшла до висновку, що наявні у сучасній юридичній літературі визначення права на батьківство є неповними у зв'язку з істотною зміною ролі батька у вихованні дитини в сучасних умовах й це призводить до значного гендерного дисбалансу в сфері сімейних відносин [4]. Незважаючи на наявні дослідження щодо права на материнство та батьківство залишаються окремі аспекти проблеми, які потребують вивчення.

Мета статті – дослідити сутність права на материнство та батьківство як особистих немайнових прав подружжя.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ст. 49 та ст. 50 СК України закріплюють право на материнство та батьківство як особисті немайнові права подружжя. При цьому визначення понять «материнство» та «батьківство» законодавство не містить. У науковій юридичній літературі можемо зустріти відповідні дефініції, які за своїм змістом дещо різняться. Так, В.С. Гопанчук вважає, що материнство – це законодавчо забезпечена можливість жінки здійснювати репродуктивну функцію (народжувати здорових дітей), належним чином утримувати їх та виховувати в дусі поваги до прав і свобод інших людей, любові до своєї сім'ї та родини, своєї Батьківщини, свого народу [5].

Інші науковці підходять до визначення материнства більш комплексно. Зокрема, З.В. Ромовська вказує, що материнство – це біосоціально-психологічно-правовий стан жінки від моменту вагітності і народження дитини й доти, доки житиме жінка або її діти [6, с. 595]. О.М. Ганкевич стверджує, що материнство – це фізіологічний, соціальний та психологічний стан жінки з моменту зачаття і до народження дитини, а з моменту народження як факт походження дитини від певної жінки, що оснований на кровній спорідненості між матір'ю і дитиною, юридично посвідчений актовим записом про народження дитини в державних органах РАЦС, що є передумовою виникнення правового статусу матері [1, с. 97].

Водночас у науковій літературі існує підхід, відповідно до якого поняття «материнство» розглядають у широкому та вузькому розуміннях. Материнство в широкому правовому розумінні – це врегульовані законодавчими нормами суспільні відносини, спрямовані на захист інтересів матері і дитини, їх майнову і моральну підтримку. Материнство у вузькому розумінні – це забезпечена законом можливість жінки здійснювати репродуктивну функцію (народжувати здорових дітей), належним чином утримувати їх та виховувати в дусі поваги до прав та свобод інших людей, любові до своєї сім'ї та родини, свого народу, своєї Батьківщини [7, с. 78-79].

Таким чином, поняття «материнство» в науковій літературі визначають як фізіологічний, соціальний та психологічний стан жінки від зачаття дитини до народження дитини й до того моменту, коли вона залишається матір'ю своєї дитини. Реалізація цього права першочергово пов'язана із репродуктивною функцією жінки.

Зазначимо, що СК України встановлює додаткові права для жінки з метою створення для неї сприятливих умов для народження та виховання дитини. Вагітній дружині повинні створюватися в сім'ї умови для збереження її здоров'я та народження здорової дитини (ч. 4 ст. 49 СК України). Дружині-матері мають бути створені в сім'ї умови для поєднання материнства зі здійсненням нею інших прав та обов'язків (ч. 5 ст. 49 СК України) [8]. Вказані права передбачені лише для жінки, що пов'язано із особливостями її стану.

Право на материнство, на думку А.О. Дутко, складається з наступних елементів:

1. право на вагітність (можливість завагітніти як природнім шляхом, так і з застосуванням допоміжних репродуктивних технологій) та охорону здоров'я під час вагітності;
2. забезпечення охорони здоров'я під час пологів, які можуть відбуватися у закладах охорони здоров'я та поза ними;
3. право не народжувати – відмова від народження дитини;
4. права після народження дитини, зокрема, певні соціальні гарантії жінкам, які народили дитину [9, с. 192].

Право на вагітність передбачає можливість жінки зачати дитину дозволеним законодавством способом, що безпосередньо пов'язано з її власним здоров'ям та правом на репродуктивну свободу. Жінка самостійно вирішує питання щодо бажання стати матір'ю, щодо використання контрацептивів тощо.

Вагітна жінка потребує підвищеної уваги до стану свого здоров'я, особливо під час пологів.

Кваліфікована медична допомога надається в акредитованих закладах охорони здоров'я. Відповідно до Основ законодавства про охорону здоров'я, кожній жінці забезпечується кваліфікований медичний нагляд за перебігом вагітності, стаціонарна медична допомога при пологах і медична допомога матері та новонародженій дитині [10]. Також жінка має право на партнерські пологи, які дозволяють надати психологічну підтримку з боку близьких у відповідальний момент.

Відмітимо, що жінка має право вибору народжувати дитину чи ні, тобто вона може відмовитися від народження дитини. Обставини при цьому можуть бути різні. Наприклад, жінка за своїми переконаннями не вважає за потрібне народжувати дитину й добровільно відмовляється бути матір'ю. В іншому випадку вже вагітна жінка вирішує штучно її перервати. Процедура штучного переривання небажаної вагітності (аборт) в Україні регулюються Порядком надання комплексної медичної допомоги вагітній жінці під час небажаної вагітності, форм первинної облікової документації та інструкцій щодо їх заповнення, затвердженим Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 24.05.2013 р. № 423 [11]. Встановлено, що до 12 тижнів вагітності операція (процедура) штучного її переривання проводиться за місцем звернення вагітної жінки в акредитованих закладах охорони здоров'я II та III рівнів із застосуванням безпечних методик. Переривання вагітності від 12 до 22 тижнів можливе лише за визначених підстав, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 144 [12]. Таким чином, жінка має право перервати небажану вагітність. Держава регламентує порядок надання відповідної кваліфікованої медичної допомоги задля охорони здоров'я жінки та попередження можливих ускладнень після проведеної процедури.

Слід підкреслити, що в законодавстві вказано, що саме жінка вирішує народжувати дитину чи ні, натомість за чоловіком таке право не закріплюється. Такий підхід піддається критиці науковцями, оскільки думка чоловіка не враховується при прийнятті важливого рішення [2; 4; 6]. Проте зазначається, що у разі нормальних взаємовідносин чоловіка та дружини це питання буде вирішуватися спільно. Окрім того, одноосібне прийняття такого рішення дружиною суперечитиме ст. 54 СК України щодо права подружжя спільно вирішувати питання сім'ї. Такий підхід у законодавстві з одного боку порушує принцип рівності чоловіка та жінки, а з іншого враховує безпосередній вплив на здоров'я жінки під час здійснення процедури аборт.

Питання щодо надання права жінці на штучне переривання вагітності є досить дискусійним. У юридичній науці проблемним є визначення правового статусу ембріону людини. Зокрема, з якого моменту людина стає суб'єктом права – з моменту народження чи з моменту зачаття. Сформувалося три підходи до визначення моменту початку охорони людського життя в законодавстві: *абсолютистський, ліберальний і градулістичний (помірний)*. *Абсолютистський підхід* пропонує розглядати запліднену яйцеклітину, або ембріон, як людську істоту, яка має безумовну цінність і право на життя. *Ліберальний підхід* передбачає, що на будь-якій стадії розвитку ембріон не може бути визнаний як особа. *Третій підхід – помірний* – вказує, що «запліднена» яйцеклітина розвивається в людську істоту поступово й ембріон має значну, але не абсолютну цінність. У межах цього підходу єдиної точки зору немає, оскільки одні автори вважають, що ембріон набуває права на життя, після досягнення певного рівня розвитку, інші – з моменту його життєдіяльності [13]. Можемо констатувати, що питання визначення моменту початку охорони людського життя в науці є невирішеним та потребує подальшого вивчення. Слід зазначити, що у цілому питання штучного переривання небажаної вагітності жінки має й моральний аспект. У суспільстві існує різне розуміння самого факту здійснення цієї процедури, що також пов'язано зі сприйняттям появи людини як такої – або з моменту зачаття дитини, або її народження. Водночас релігійні переконання особи мають пряме відношення до формування її ставлення до абортів. Усе вищевказане дозволяє стверджувати, що вирішення питання ставлення до штучного переривання вагітності та правового становища ембріону є досить складним та потребує системного підходу.

Після народження дитини жінка має певні соціальні гарантії. Зокрема, відповідно до Закону України «Про відпустки» від 15 листопада 1996 року жінці надаються відпустка при народженні дитини та відпустка для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку тощо [14]. Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року регламентує надання державою підтримки при народженні дитини, одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка» тощо [15]. Отже, держава підтримує жінку, яка народила дитину.

Звернемося до визначення поняття «батьківство». У праві під батьківством розуміється факт походження дитини від певного чоловіка, юридичне посвідчений записом в державних органах РАЦСу про народження [5, с.79]. На думку О.М. Ганкевич, батьківство – це соціальний та психологічний стан чоловіка з моменту зачаття і до народження дитини жінкою, а з моменту народження як факт походження дитини від певного чоловіка, що оснований на кровній спорідненості між батьком і дитиною, юридично посвідчений актом записом про народження дитини в державних органах РАЦС, що є передумовою виникнення правового статусу батька [1, с. 97-98]. На переконання О.В. Ієвіні, право на батьківство полягає не лише у праві бути записаним батьком дитини, а й у праві брати участь у її вихованні та утриманні. Така позиція продиктована необхідністю участі батька у вихованні дитини задля її повноцінного особистісного розвитку [4, с.99]. Зазначене розуміння поняття батьківства пов'язане із правами та обов'язками, які виникають у батьків з моменту юридичного засвідчення факту походження дитини від них, тобто з моменту реєстрації народження дитини в органах РАЦСу. Таким чином, батьківство – це факт походження дитини

від певного чоловіка, юридичне посвідчений записом в державних органах РАЦСу про народження, та участь чоловіка у вихованні й утриманні дитини.

Право на материнство та право на батьківство у сучасних умовах розвитку суспільства включає право на реалізацію двох функцій: біологічної (репродуктивної), що полягає у праві вирішувати питання щодо зачаття дитини, та соціальної (право брати участь у вихованні та утримуванні дитини). Причому повноваження дружини щодо здійснення біологічної (репродуктивної) функції є ширшими, оскільки вирішення питання щодо штучного переривання вагітності або прийняття рішення стосовно народження дитини здійснюється нею самостійно і не потребує згоди чоловіка [4, с.98].

Право на батьківство перебуває у тісному зв'язку з правом на материнство та складається з трьох правомочностей. Чоловік, як і дружина, має право вирішувати мати чи не мати йому дитину, вимагати від усіх певної поведінки, яка б не перешкоджала здійсненню його права на батьківство, та захищати свої батьківські права у суді [16, с.152].

Зазначимо, що законодавець захищає право на материнство та батьківство від можливих зазіхань на нього у зв'язку з виконанням жінкою або чоловіком певних обов'язків. Так, ч. 3 ст. 49 та ч. 3 ст. 50 СК України встановлюють, що позбавлення жінки / чоловіка можливості народити дитину (репродуктивної функції) у зв'язку з виконанням нею / ним конституційних, службових, трудових обов'язків або в результаті протиправної поведінки щодо неї / нього є підставою для відшкодування завданої їй / йому моральної шкоди.

Висновки. Одним із основних особистих немайнових прав подружжя є право на материнство та батьківство. Визначення понять «материнство» та «батьківство» законодавство не містить. У науковій юридичній літературі материнство визначають як фізіологічний, соціальний та психологічний стан жінки від зачаття дитини до народження дитини й до того моменту, коли вона залишається матір'ю своєї дитини. Під батьківством розуміють факт походження дитини від певного чоловіка, юридичне посвідчений записом в державних органах РАЦСу про народження, та участь чоловіка у вихованні й утриманні дитини. Право на материнство та право на батьківство тісно взаємопов'язані між собою, а їхня реалізація визначається репродуктивною й соціальною функціями жінки і чоловіка. Жінка має право на вагітність та охорону здоров'я під час вагітності та пологів, надання кваліфікованої медичної допомоги у закладах охорони здоров'я, партнерські пологи. Окрім того жінка має право відмовитися від народження дитини, штучно перервати вагітність. Питання щодо надання права жінці на штучне переривання вагітності є дискусійним в юридичній науці та суспільстві й потребує комплексного вивчення. Жінка, яка народила дитину має певні соціальні гарантії, законодавчо закріплені державою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ганкевич О.М. Поняття батьківства та материнства у сімейно-правовій доктрині. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2014. Вип. 36. С. 89-99.
2. Стефанчук Р.В. Поняття, система, особливості здійснення і захисту репродуктивних прав фізичної особи. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. № 1-2. С. 66-72.
3. Драгомирова Ю.В. Право на материнство та батьківство як особисті немайнові права подружжя. *Часопис цивілістики*. 2016. Вип. 21. С. 56-59.
4. Ієвіня О. В. Право на материнство та батьківство як особисті немайнові права подружжя. *Університетські наукові записки*. 2011. №2. С. 97-100.
5. Сімейне право України : підручник / за ред. В. С. Гопанчука. К. : Істина, 2002. 304 с.
6. Ромовська З.В. Українське сімейне право: підручн. К. : Правова єдність, 2009. 500 с.
7. Сімейне право України / І. А. Бірюков, В. С. Гопанчук, Ю. О. Заїка та ін. ; за заг. ред. В.С. Гопанчука. К. : Істина, 2002. 356 с.
8. Сімейний кодекс України: Закон України від 10.01.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>
9. Дутко А. Сучасний стан правового регулювання особистих немайнових прав та обов'язків подружжя. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : *Юридичні науки*. 2019. Вип. 21. С. 190-196.
10. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3#w1_1
11. Про затвердження Порядку надання комплексної медичної допомоги вагітній жінці під час небажаної вагітності, форм первинної облікової документації та інструкцій щодо їх заповнення: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 24.05.2013 р. № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1095-13#Text>
12. Про реалізацію статті 281 Цивільного кодексу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/144-2006-%D0%BF#Text>
13. Панкратова Е. А., Перевозчикова Е. В. Конституционное право на жизнь и правовой статус эмбриона человека. *Медицинское право*. 2006. № 2. С. 16-22.

14. Про відпустки: Закон України від 15 листопада 1996 року № 504/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3#n196>
15. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21 листопада 1992 року № 2811-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12#Text>
16. Сімейне право : підручник / за заг. ред. В. А. Кройтора та В. Ю. Євко ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 512 с.

REFERENCES:

- Hankeych, O.M. (2014). Poniattia batkivstva ta materynstva u simeino-pravovii doktryni. [The concept of fatherhood and motherhood in family law doctrine]. *Aktualni problemy vdoskonalennia chynnoho zakonodavstva Ukrainy*, 36, 89-99 [in Ukrainian].
- Stefanchuk, R.V. (2004). Poniattia, systema, osoblyvosti zdiisnennia i zakhystu reproduktyvnykh prav fizychnoi osoby. [The concept, system, features of the implementation and protection of reproductive rights of the individual]. *Visnyk Khmelnytskoho instytutu rehionalnoho upravlinnia ta prava*, 1-2, 66-72 [in Ukrainian].
- Drahomyrova, Yu.V. (2016). Pravo na materynstvo ta batkivstvo yak osobysti nemainovi prava podruzzhzia. [The right to motherhood and fatherhood as personal inalienable rights of the spouses. Journal of Civilization]. *Chasopys tsyvilistyky*, 21, 56-59 [in Ukrainian].
- Ievinia, O. V. (2011). Pravo na materynstvo ta batkivstvo yak osobysti nemainovi prava podruzzhzia. [The right to motherhood and fatherhood as personal non-property rights of spouses]. *Universytetski naukovy zapysky*, 2, 97-100. [in Ukrainian].
- Hopanchuk, V. S. (Ed.). (2002). Simeine pravo Ukrainy : pidruchnyk. [Family law of Ukraine: a textbook]. K. : Istyna [in Ukrainian].
- Romovska, Z.V. (2009). Ukrainiske simeine pravo: pidruchn. [Ukrainian family law: textbook]. K. : Pravova yednist [in Ukrainian].
- Hopanchuk, V. S. (Ed.). (2002). Simeine pravo Ukrainy. [Family law of Ukraine]. K. : Istyna [in Ukrainian].
- Simeinyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy. (2002, January 10). [Family Code of Ukraine: Law of Ukraine]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14> [in Ukrainian].
- Dutko, A. (2019). Suchasnyi stan pravovoho rehuliuвання osobystykh nemainovykh prav ta oboviazkiv podruzzhzia. [The current state of legal regulation of personal non-property rights and responsibilities of spouses]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika». Seriya : Yurydychni nauky*, 21, 190-196 [in Ukrainian].
- Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia. (1992, November 19). [Fundamentals of the legislation of Ukraine on health care]. *Zakon Ukrainy № 2801-XII*. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280112?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D0%B%D0%BE%D0%B3#w1_1 [in Ukrainian].
- Pro zatverdzhennia Poriadku nadannia kompleksnoi medychnoi dopomohy vahitnii zhintsi pid chas nebazhanoi vahitnosti, form pervynnoi oblikovoi dokumentatsii ta instruktsii shchodo yikh zapovnennia. (2013). [On approval of the Procedure for providing comprehensive medical care to a pregnant woman during an unwanted pregnancy, forms of primary accounting documentation and instructions for their completion]. *Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 24.05.2013 r. № 423*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1095-13#Text> [in Ukrainian].
- Pro realizatsiiu statti 281 Tsyvilnoho kodeksu Ukrainy. (2006). [On the implementation of Article 281 of the Civil Code of Ukraine]. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 liutoho 2006 roku № 144*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/144-2006-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
- Pankratova, E. A., & Perevozchikova, E. V. (2006). Konstytutsyonnoe pravo na zhyzn y pravovoi statusu embryona cheloveka. [Constitutional right to life and legal status of the human embryo]. *Medytsynskoe pravo*, 2, 16-22 [in Russian].
- Pro vidpustky. (1996, November 15). [On leave]. *Zakon Ukrainy vid 15 lystopada 1996 roku № 504/96-VR*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3#n196> [in Ukrainian].
- Pro derzhavnu dopomohu simiam z ditmy. (1992, November 21). [On state assistance to families with children]. *Zakon Ukrainy vid 21 lystopada 1992 roku № 2811-XII*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12#Text> [in Ukrainian].
- Kroitoy, V. A., & Yevko, V. Yu. (2016). Simeine pravo : pidruchnyk. [Family law: a textbook]. Kharkiv: Kharkiv. nats. un-t vnutr. sprav [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 14.04.2021

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 346.13

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-30-33

Манжула Андрій Анатолійович,
доктор юридичних наук, професор, професор
кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: mors200708@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0003-4662-9376>

Куріпко Володимир Ігорович,
поліцейський з реагування патрульної поліції
Голованівського РВП ГУНП в Кіровоградській області,
сержант поліції
<https://orcid.org/0000-0002-2701-3819>

**ОСОБЛИВОСТІ УКЛАДЕННЯ ДОГОВОРІВ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКО-
ТОРГОВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Стаття присвячена правовому аналізу особливостей укладення договорів у сфері господарсько-торговельної діяльності. У статті наголошується, що в числі цивільно-правових договорів, які є підставою виникнення зобов'язання, особливе місце займає торгово-господарський договір.

Зазначається, що під торгово-господарським договором мається на увазі не окремий тип, а певну сукупність договорів, що володіють низкою таких тільки їм притаманих якостей, які викликають необхідність встановлювати в межах загальних норм зобов'язального права правила, загальні для одних тільки господарських договорів - поставки, підряду на капітальне будівництво, перевезення вантажів, експлуатації залізничних під'їзних шляхів не загального користування і ін. Спільність цих договорів виражається в низці ознак, які також висвітлені у цій статті. Підкреслено, що торгово-господарські договори переслідують ті чи інші господарські цілі і обслуговують господарську діяльність. Зауважується, що специфіка торгово-господарських договорів полягає в тому, що вони або є плановими. Зафіксовано, що до форм здійснення господарсько-торговельної діяльності належать: матеріально-технічне постачання і збут (поставка і купівля-продаж); енергопостачання; заготівля (договір контрактації сільськогосподарської продукції); оптова торгівля; роздрібна торгівля і громадське харчування; продаж і передача в оренду засобів виробництва; комерційне посередництво у здійсненні торговельної діяльності та інша допоміжна діяльність по забезпеченню реалізації товарів (послуг) у сфері обігу (агентські договори, комісії, доручення, транспортно-експедиційної діяльності тощо). Акцентується увага, що зазначена спільність всіх господарських договорів і обумовлює необхідність встановлення для них цілого ряду загальних правил, а тому є необхідним до вивчення теоретичну основу торгово-господарського договору.

Ключові слова: торгово-господарський договір, договірні відносини, торговельна діяльність, суб'єкти господарювання, структура договору.

**Manzhula A., Kuripko V. FEATURES OF CONCLUSION OF AGREEMENTS IN THE FIELD OF
ECONOMIC AND TRADE ACTIVITY**

The article is devoted to the legal analysis of the peculiarities of concluding agreements in the sphere of economic and trade activity. The article emphasizes that among the civil law contracts, which are the basis for the obligation, a special place is occupied by the trade and economic contract.

It is noted that the trade and economic agreement does not mean a separate type, but a set of agreements with a number of such inherent qualities that necessitate to establish within the general rules of contract law rules common to business agreements only - deliveries, contracts for capital construction, transportation of goods, operation of non-public railway access roads, etc. The commonality of these agreements is expressed in a number of features, which are also covered in this article. It is emphasized that trade and economic agreements pursue certain economic goals and serve economic activities. It is noted that the specifics of trade and economic agreements is that they are or are planned. It is recorded that the forms of economic and trade activities include: logistics and sales (supply and purchase and sale); energy supply; procurement (contract of contracting of agricultural products); Wholesale; retail trade and public catering; sale and lease of means of production; commercial mediation in the implementation of trade activities and other ancillary activities to ensure the sale of goods (services) in the field of circulation (agency agreements, commissions, instructions, transport and forwarding activities, etc.). Emphasis is placed on the fact that this commonality of all economic agreements and necessitates the establishment of a number of general rules for them, and therefore it is necessary to study the theoretical basis of the trade and economic agreement.

Key words: trade and economic agreement, contractual relations, trade activity, business entities, structure of the agreement.

Постановка проблеми. Торговельна діяльність в Україні на сьогодні є однією з найпоширеніших форм підприємництва. У статутних документах будь-якого підприємства як вид підприємницької діяльності найчастіше зазначається торгівля. Договір як правова форма найбільш відповідає ринковим відносинам і є універсальною формою фіксування товарно-грошових відносин. Однією з підстав виникнення господарсько-торговельних зобов'язань є договори, за допомогою яких опосередковуються зв'язки між суб'єктами господарсько-торговельної діяльності, а також між ними та покупцями. Вивчення сучасних законодавчих особливостей укладення договорів у сфері господарсько-торговельної діяльності має сенс у контексті трансформації форм торгівлі та об'єктів господарсько-торговельних угод.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання торгово-господарських договорів досить чітко визначене в Цивільному кодексі України та Господарському кодексі України. Досить багато уваги в наукових працях приділено цій тематиці А.П. Беляєвою, О.А. Беляєвичем, О.М. Вінником, А.В.Луць, В.К.Мамутовою, В.С. Мартем'яною, В.В. Мілаш, В.С. Щербиною та іншими науковцями. Однак, дана тематика має необхідність у теоретичних напрацюваннях, зокрема, з огляду на тенденції змін у торговому та господарському законодавстві.

Метою статті є теоретичне визначення господарсько-торговельних договорів та аналіз особливостей характеру правовідносин між суб'єктами господарювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Господарсько-торговельна діяльність опосередковується як публічно-торговельними відносинами (пов'язані з державним регулюванням), так і приватно-торговельними відносинами. До форм здійснення господарсько-торговельної діяльності, передбачених ч. 3 ст. 263 ГК України, належать: матеріальнотехнічне постачання і збут (поставка і купівля-продаж); енергопостачання; заготівля (договір контрактації сільськогосподарської продукції); оптова торгівля; роздрібна торгівля і громадське харчування; продаж і передача в оренду засобів виробництва; комерційне посередництво у здійсненні торговельної діяльності та інша допоміжна діяльність по забезпеченню реалізації товарів (послуг) у сфері обігу (агентські договори, комісії, доручення, транспортно-експедиційної діяльності тощо) [5]. Тобто наведений перелік господарських договорів, якими опосередковується господарсько-торговельна діяльність, не є вичерпним. Суб'єкти господарсько-торговельної діяльності мають право укладати інші договори, які не суперечать ГК України й іншим нормативно-правовим актам [5].

Сучасна юридична думка договором визнає угоду двох або більше сторін про встановлення, зміну або припинення відповідних прав та обов'язків. Аналіз відносин, у сфері яких широко застосовується господарський договір, засвідчує, що він (договір) є правовою формою взаємовідносин господарюючих суб'єктів між собою, що визначає їх майнові зобов'язання і спрямованої на досягнення певного результату господарювання. Саме тому у визначенні поняття «господарський договір» слід враховувати і загальні категорії майнового договору, і особливі його ознаки, відображені у господарському законодавстві. У зв'язку з цим слушним є висновок про те, що господарський договір – це регулятор конкретних (одиночних) господарських відносин (зв'язків) між суб'єктами господарської діяльності, умови дії якого визначають самі суб'єкти.

В теорії господарського права класифікація господарських договорів здійснюється пір різними ознаками. У той же час варто відзначити, що найбільш відомою є класифікація договорів за трьома великими підсистемами – господарсько-оперативні, господарсько-управлінські та внутрішньогосподарські договори.

Сучасні тенденції розвитку системи реалізації продукції характеризуються кількома специфічними особливостями, які полягають в одночасному розвитку таких способів реалізації продукції як комерційне посередництво, виробничо-збутова діяльність підприємств, ярмаркова, аукціонна та біржова торгівля, торгівля з використанням інтернет-магазинів та поштового зв'язку тощо.

Зауважимо, що Б.І. Пугинський вперше в юридичній літературі здійснив спробу класифікації торговельних договорів та виділив чотири групи торговельних договорів:

- 1) реалізаційні договори;
- 2) посередницькі договори;
- 3) договори, що сприяють торгівлі;
- 4) організаційні договори [3].

Договори на реалізацію майна є найчисленнішою групою договорів у сфері торговельної діяльності. Правове регулювання відносин, пов'язаних з договорами на реалізацію майна, здійснюється Господарським кодексом України (щодо поставки – ст.ст. 264-271, контрактації сільськогосподарської продукції – ст.ст. 272-274, енергопостачання – ст.ст. 275-277) [5].

Цивільним кодексом (щодо купівлі продажу – ст.ст. 655-697, поставки – ст. 712, контрактації сільськогосподарської продукції – ст. 713, постачання енергетичними та іншими ресурсами через приєднану мережу – ст. 714, міни – ст.ст. 715-716), спеціальними законами (Законом від 15.05.1996 р. «Про трубопровідний транспорт», Законом від 16.10.1997 р. «Про електроенергетику», Законом від 23.12.1998 р. «Про регулювання товарообмінних (бартерних) операцій у галузі зовнішньоекономічної діяльності»,

Законом від 12.07.2001 р. «Про нафту і газ» та ін.), численними підзаконними нормативно-правовими актами. Реалізація продукції шляхом використання прямих зв'язків виробників із споживачами, як зазначає О.О.Герасименко, зазвичай застосовується підприємствами в умовах, коли недостатній розвиток системи посередницьких організацій примушує виробників поєднувати функції виробника та продавця з метою отримання максимального прибутку [1].

Зміст торгово-господарського договору становить його умови, як узгоджені сторонами, так і ті, які приймаються ними як обов'язкові відповідно до чинного законодавства. Причому переважна більшість правових норм, що визначають умови договорів, має диспозитивний характер. Це означає, що сторони в договорі можуть відступити від їх змісту і врегулювати свої відносини на власний розсуд (ст. 6 ЦКУ) [4].

Так, наприклад, відповідно до ст. 668 ЦКУ ризик випадкової загибелі або випадкового пошкодження товару переходить до покупця з моменту передання йому товару, якщо інше не встановлено договором або законом. Наведена норма має диспозитивний характер, оскільки передбачає можливість сторін визначити момент переходу ризику до покупця іншим чином, ніж це зазначено в договорі [4].

Структурно умови торгово-господарського договору можуть бути об'єднані в такі частини, як: преамбула (або вступна частина); предмет договору; права та обов'язки сторін; додаткові умови договору; інші умови договору.

Преамбула (вступна частина) договору повинна включати наступні основні положення: - назва договору (договір купівлі-продажу, поставки, комісії, надання брокерських послуг, оренди тощо); - дату підписання договору, оскільки вона визначає момент його укладення і дозволяє визначити момент закінчення терміну дії, а отже, і тих юридичних наслідків, які з цим пов'язані.

Якщо сторони підписують договір в різний час, то він вважається укладеним з моменту підписання його останньою стороною; - місце підписання договору (місто або населений пункт); - повне фірмову назву контрагентів згідно з реєстром державної реєстрації; - назва сторони за договором (наприклад, підрядник, постачальник, орендар і т.п.).

Це необхідно для того, щоб в тексті договору кожний раз не повторювати повністю фірмову назву сторони; - точна назва посади, прізвища, імені, по батькові особи, яка підписує договір, а також назва ня документа, що свідчить про наявність повноважень на підписання договору. Друга частина договору є основною, тому що вона містить істотні умови договору, а саме: - обов'язки і права сторін за договором; - термін виконання зобов'язань сторонами; - місце виконання зобов'язань; - спосіб виконання зобов'язань (порядок дій, їх послідовність і терміни).

У договорі також повинні бути відображені положення про термін його дії, відповідальності сторін, способи забезпечення виконання зобов'язань, підстави дострокового розірвання договору та порядок внесення до нього змін, порядок вирішення спорів між сторонами та інші умови.

Конкретний зміст зазначених умов залежить від виду договору і конкретної ситуації його укладення. У той же час варто відзначити, що оскільки факт укладення договору, за загальним правилом, зв'язується з досягненням сторонами згоди з усіх істотних умов, важливо визначити, які умови відносяться до числа істотних по відношенню до господарським договором. Так, ст. 638 ЦКУ визначено, що істотною умовою всіх без винятку договорів є умова про його предмет [4].

Перелік істотних умов безпосередньо залежить від виду конкретного договору. При цьому істотні умови можуть бути визначені законодавчо або випливати із суті самого договору (так, очевидно, що для всіх оплатних договорів істотним є умова про ціну, для термінових договорів - умова про терміні і т.п.). Загальні правила визначення та обчислення строків встановлюються главою 18 Цивільного кодексу України (ст. 251-255). Відповідно до частини 1 ст. 631 ЦКУ час, протягом якого сторони можуть здійснити передбачені договором правила і виконати обов'язки, складає термін договору (термін дії договору) [4].

Термін дії договору може або збігатися з терміном виконання сторонами своїх обов'язків за договором (ст. 530 ЦКУ), або бути більше його, охоплювати його. Відповідно до ст. 631 ЦКУ договір вступає в силу і, отже, стає обов'язковим для сторін з моменту його укладення. Момент договору визначається відповідно до правил ст. 640 ЦКУ. Істотними є також будь-які інші умови, щодо яких має бути досягнуто згоди на вимогу будь-якої зі сторін. Положення частини 2 ст. 180 ГКУ про істотні умови в цілому відповідають ст. 638 ЦКУ [5].

У той же час частиною 3 ст. 180 ГКУ розширено перелік істотних умов для всіх видів господарського договору, до яких в обов'язковому порядку віднесені предмет, ціна і термін дії договору. Крім істотних, зміст договору можуть становити також звичайні та випадкові умови (ст. 628 ЦКУ). Всі умови договору - істотні, звичайні і випадкові - з моменту його укладення стають однаково обов'язковими для виконання сторонами [5].

У цьому полягає сенс договору як правової форми узгодження волі сторін, направлені на встановлення, зміну або припинення відповідних прав та обов'язків. Важливою умовою переважної більшості оплатних договорів є ціна. Сторони в договорі мають право вільно встановлювати ціни (тарифи, ставки) на всі види продукції, товарів, робіт і послуг, за винятком тих, для яких встановлено законодавче регулювання. Зміна таких цін в процесі виконання договору можливе лише у випадках і на умовах, встановлених самим договором або законом.

Висновки. Проаналізувавши особливості укладення господарсько-торгових договорів, можемо

зазначити, що господарсько-торгові відносини становлять платформу поліпшення договірних відносин під час їх виникнення між суб'єктами господарювання. Підкреслимо, що такі відносини врегульовуються поза сферою приватного права та окреслюються у площині публічних відносин. У сучасних реаліях, трансформація правового регулювання торгово-господарського та договірного законодавства є одним із ключових завдань української правової науки як одного з аспектів ефективності встановлення позитивних торговельних комунікацій між Україною та країнами ЄС в рамках інтеграційних процесів економіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Мокієнко Т. В., Прийдак Т. Б., Ліпський Р. В. Господарські договори: сутність, значення, види та порядок укладання. *Ефективна економіка*. 2019. № 4. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/4_2019/57.pdf
2. Пугинский Б.И. Коммерческое право. М.: Изд-во «Зерцало», 2005. С. 47.
3. Герасименко О.О. Забезпечення виконання господарських договорів з реалізації продукції: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2004. С. 9.
4. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
5. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

REFERENCES:

1. Mokiienko, T. V., & Pryidak, T. B., & Lipskyi, R. V. (2019). Hospodarski dohovory: sutnist, znachennia, vydy ta poriadok ukladannia. [Economic contracts: essence, meaning, types and procedure]. *Efektivna ekonomika*. № 4 Retrieved from: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/4_2019/57.pdf [in Ukrainian].
2. Puhynskiy, B. I. (2005). Kommercheskoe pravo. [Commercial law]. M.: Yzd-vo «Zertsalo» [in Russian].
3. Herasymenko, O. O. (2004). Zabezpechennia vykonannia hospodarskykh dohovoriv z realizatsii produktsii. [Ensuring the implementation of economic contracts for the sale of products]. Extended abstract of candidate's thesis. Donetsk: NAN Ukrainy. In-t ekon.-prav. doslidzh. [in Ukrainian].
4. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy (2003, January 16). [Civil Code of Ukraine]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15> [in Ukrainian].
5. Hospodarskyi kodeks Ukrainy. (2003, January 16). [Economic Code of Ukraine]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 16.04.2021

УДК 346.7

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-33-38

Трошкіна Катерина Євгенівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший викладач кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка
e-mail: katerynareva@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1795-7234>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАУКОВИХ ПАРКІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена актуальній тематиці правового регулювання наукових парків в Україні та світі. У рамках проведеного дослідження вивчено сутність поняття наукового парку та генеза розвитку законодавства щодо діяльності наукових парків. Досліджено особливості видів наукових парків. Деталізовано питання регулювання діяльності наукового парку як суб'єкту правовідносин. Визначено загальні тенденції міжнародно-правового регулювання діяльності наукових парків.

Автор прийшов до висновку, що наукові парки довели свою дієвість та ефективність у розробці, впровадженні та розповсюдженні сучасних інноваційних технологій, зіграли визначну роль у підвищенні рівня науки в Україні, а також у підготовці висококваліфікованих наукових кадрів. Проте починаючи із середини 2000-х рр. практично всі показники діяльності технопарків почали стрімко падати. Головна причина криється в недотриманні державою законодавства та постійній його зміні, припиненні державної підтримки у вигляді надання пільг та зменшенні податкового навантаження, блокуванні інноваційних проектів та фактичної відсутності бюджетного фінансування наукової сфери.

Ключові слова: науковий парк, інновації, дослідний парк, технологічний парк, інкубатор, вищий навчальний заклад, науковий центр.

Troshkina K. LEGAL REGULATION OF SCIENCE PARKS ACTIVITIES IN UKRAINE

The article is devoted to topical issues of legal regulation of science parks in Ukraine and the world. The study examined the essence of the concept of science park and the genesis of the development of legislation on the activities of science parks. The peculiarities of the types of science parks have been studied. The issue of regulating the activities of the science park as a subject of legal relations is detailed. The general tendencies of the international legal regulation of activity of science parks are defined.

The author came to the conclusion that science parks have proven their effectiveness and efficiency in the development, implementation and dissemination of modern innovative technologies, have played a significant role in raising the level of science in Ukraine, as well as in training highly qualified scientists. However, starting in the mid-2000s, almost all indicators of technology parks began to decline sharply. The main reason lies in the state's non-compliance with the law and its constant change, the termination of state support in the form of benefits and reduction of the tax burden, blocking of innovative projects and the actual lack of budget funding for science.

Key words: science park, innovations, research park, technology park, incubator, higher educational institution, research center.

Постановка проблеми. Інноваційний розвиток найбільш розвинених країн світу на сьогодні неможливо уявити без наукових парків. Наукові парки пропонують новітні технологічні ідеї, стимулюють містобудівний розвиток регіонів, стають візитівками країн та сприяють їх економічному розвитку.

Посилення наукових досліджень, технологічного розвитку та інновацій підкреслюється в стратегії ЄС 2020, запропонованій Європейською Комісією, як один із провідних способів створення економічного розвитку високих технологій разом із робочими місцями з високою доданою вартістю. Науково-технічні парки відіграють значну роль у передачі знань та технологій на ринок. Вони сприяють регіональному економічному розвитку та сприяють появі нових технологічних компаній [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед вітчизняних науковців значну увагу питанням ролі наукових парків приділили А. Гальчинський, В.Геєць, В.Дергачов, Я. Жаліло, Н.Кухарська, Д.Лук'яненко, О.Мазур, Ю.Макогон, В. Семиноженко, Л.Федулова, О. Черноіванова, О.Чмир, В.Яковенко та інші. Однак, повного аналізу визначення наукового парку, типових ознак, класифікації цих структур та виявлення проблем, пов'язаних з їх розвитком на сьогодні немає. Слід відмітити, що недостатньо вивчено питання ефективності і значимості наукових парків для національної економіки, у тому числі для транзитивної економіки України.

Метою статті є аналіз теоретичних та нормативно-правових положень щодо наукових парків в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із перших наукових парків у світі була Кремнієва долина (Силіконова долина) – це регіон у штаті Каліфорнія (США), який входить до міської агломерації та займає південну частину території затоки Сан-Франциско. Виникнення і розвиток цього технологічного центру пов'язаний з розташуванням провідних університетів на відстані, що становить менше години їзди, а також отриманням нових джерел фінансування нових компаній у великих містах [2, с. 142].

У кінці 70-х – на початку 80-х років минулого сторіччя наукові парки почали створюватись також на території Європейського континенту, для покращення відносин між науково-технічним сегментом та ринком, а так само для впровадження новітніх ідей для ефективного фінансування науковотехнічної діяльності. Найпершими були Дослідницький парк Університету Геріот-Ватт в Единбурзі; науковий парк Трінті-коледж у Кембриджі; ЛевенлаНев у Бельгії; Софія-Антиполіс у Ніцці і Зона наукових і технічних нововведень і виробництва у Греноблі. Такі парки копіювали початковий зразок наукового парку у США, винятковістю якого є існування єдиного засновника, а головним різновидом зайнятості – передача землі в оренду власникам наукомістких фірм [3, с. 132].

Наприклад, за визначенням Кембриджського університету (Великобританія): «Науковий парк являє собою групу виробничих наукомістких фірм або дослідницьких організацій, які розміщені неподалік від провідного дослідницького університету на ділянці землі з мінімально зміненим ландшафтом, і користуються вигодами від взаємодії із цим університетом. Науковий парк сприяє формуванню системи виробництв і прикладних досліджень, що відповідають за профілем джерелу науково-технічного прогресу й розташовані поруч з ним». Асоціація наукових парків Великобританії дає наступне визначення: «науковий парк - це організація, заснована на праві приватної власності, яка підтримує офіційні та робочі зв'язки з університетом, іншим вищим навчальним закладом або провідним науково-дослідним центром; вона створена для сприяння формуванню та розвитку наукомістких фірм та інших організацій, зазвичай розміщуються на певній території, і виконує функцію активного управління передачею технологій та знань в області бізнесу організаціям, розташованим на цій території» [4].

За термінологією ЮНЕСКО, дефініція науково-технічного парку охоплює будь-який клас високотехнологічних кластерів, а саме технополіс, науковий парк, кібер-парк, високотехнологічний (індустріальний) парк, інноваційний центр, науково-дослідний парк, дослідний парк університету, дослідницько-технологічний парк, науково-технологічний парк, наукове містечко, технопарк, технологічний інкубатор, регіональна інноваційна система, технополіс і технологічний бізнес-інкубатор [5]. Разом з тим, варто відмітити, що між цими поняттями існує значна відмінність, яку необхідно враховувати при загальному тлумаченні, а особливу увагу при формуванні національного законодавчого визначення та його закріпленні.

Як вказує у своєму дисертаційному дослідженні А.Митник, особливість наукових парків на

європейському континенті полягає у тому, що науковий парк має будинок, призначений для розміщення в ньому малих фірм. Наявність такого будинку сприяє формуванню малих і середніх компаній, що користуються колективними послугами [6, с.31].

Загальний директорат XIII Європейської комісії дає наступне визначення: «науковий парк, як правило, представляє собою територію, на якій реалізується проект розвитку і яка:

- знаходиться неподалік від одного або кількох вузів або науково-дослідних центрів (або підтримує робочі контакти з ними);
- має умови, сприятливі для організації нових наукоємних фірм та їх подальшого розвитку;
- активно сприяє передачі технологій з науково-дослідних інститутів у фірми і організації, розташовані на території наукового парку або в найближчому оточенні» [7].

В Україні в 2001 р. був прийнятий Закон України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», який став підґрунтям для правового регулювання діяльності наукових парків.

В 2006 р. прийнятий Закон України «Про науковий парк “Київська політехніка”» [8]. Цей Закон регулює економічні, правові, організаційні відносини, пов'язані зі створенням і функціонуванням наукового парку «Київська політехніка».

У подальшому, в 2009 р. прийнятий Закон України «Про наукові парки» [9], а в 2011 р. прийнятий новий Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» [10], який замінив Закон від 16.01.2003 р. № 433-IV.

Окрім спеціального закону, науковий парк створюється та діє відповідно до Господарського та Цивільного кодексів України, законів України «Про вищу освіту», «Про інвестиційну діяльність», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про інноваційну діяльність», «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій», інших нормативно-правових актів.

Вітчизняне законодавство поряд із терміном «науковий парк» оперує і такими визначеннями, що покликані позначати зони із сприятливим інвестиційним кліматом, як: інвестиційний парк, індустріальний парк, технологічний парк тощо.

Відповідно до Закону України «Про індустріальні парки», індустріальний (промисловий) парк (далі – індустріальний парк) – визначена ініціатором створення індустріального парку відповідно до містобудівної документації облаштована відповідною інфраструктурою територія, в межах якої учасники індустріального парку можуть здійснювати господарську діяльність у сфері переробної промисловості, а також науково-дослідну діяльність, діяльність у сфері інформації і телекомунікацій на умовах, визначених цим Законом та договором про здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку [11].

Разом із тим Закон України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» містить таке визначення: «технологічний парк (технопарк) – юридична особа або група юридичних осіб (далі – учасники технологічного парку), що діють відповідно до договору про спільну діяльність без створення юридичної особи та без об'єднання вкладів з метою створення організаційних засад виконання проектів технологічних парків із виробничого впровадження наукоємних розробок, високих технологій та забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції». Зіставлення цих двох визначень дає змогу дійти низки невтішних висновків [12].

Аналіз зовні нібито різних термінів, дай підставу констатувати їх практичну синонімічність, оскільки ці два визначення практично не дають можливості провести розмежування понять «індустріальний парк» та «технологічний парк» за видами діяльності, які у них здійснюються. Адже, виходячи з визначень, і в технологічному, і в індустріальному парку здійснюються: а) науково-дослідна діяльність; б) виробниче впровадження результатів науково-дослідної діяльності; в) діяльність у сфері інформації і телекомунікацій (високих технологій); г) діяльність у сфері промислового виробництва.

Поняття «науковий парк», якому якраз доручається функція науково-дослідної діяльності та створення нових технологій, а також що наявні законопроекти оперують ще поняттям «інвестиційний парк», під яким слід розуміти частину території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим підприємницької діяльності та порядок застосування і дії законодавства України.

У країнах із транзитивною економікою (Росії, Україні та інших пострадянських країнах) пропонуються терміни «технологічний парк» або «науково-технологічний парк».

Так, згідно з Законом України, прийнятим 16 червня 1999 року, технопарк визначається так: «технологічний парк - юридична особа або об'єднання на основі договору про спільну діяльність юридичних осіб (учасників), головним завданням яких є діяльність з виконання інвестиційних та інноваційних проектів, впровадження наукоємних розробок, високих технологій і виробництво конкурентоздатної на світових ринках продукції [7].

Найбільш повним визначенням, на погляд автора, є визначення, сформульоване у Міжвузівській науково-технічній програмі «Технопарки та інновації». Технопарк - це організація, що є юридичною особою або виконуюча за дорученням правомочності юридичної особи, що має тісні зв'язки з одним або кількома вищими навчальними закладами та / або науковими центрами, промисловими підприємствами, регіональними та місцевими органами влади та управління і здійснює діяльність, щодо формування сучасної інноваційного середовища з метою підтримки інноваційного підприємництва шляхом створення матеріально-технічної, соціально-культурної, сервісної, фінансової та іншої бази для ефективного

становлення, розвитку, підтримки і підготовки до самостійної діяльності малих і середніх інноваційних підприємств, комерційного освоєння наукових знань, винаходів, ноу-хау і наукомістких технологій та передачу на ринок науково-технічної продукції з метою задоволення потреби в цій продукції регіону та країни» [13].

Останнє з наведених вище визначень інтегрує ознаки наукових парків, висунуті у всіх попередніх визначеннях. У той же час, в даному визначенні підкреслюється, що однією з головних особливостей технопарку є формування їм середовища, в якому на практиці реалізуються основні ланки інноваційного циклу створення нововведень, тобто технопарк виконує функцію структури, що сполучає наукові дослідження, інноваційну діяльність і ринок нововведень у науково-технічній сфері.

Проаналізувавши перелічені визначення, можна виділити загальні для всіх наведених характеристик наукових парків ключові критерії: зв'язок, з одного боку, з вузом, державним науковим центром, науковими організаціями, а з іншого боку - з промисловими підприємствами; підтримка малих і середніх наукомістких фірм; передача технологій і обмін знаннями; виробництво і комерційне освоєння нової продукції.

Перелік наукових парків, який міститься на офіційному сайті Міністерства освіти і науки України, станом на квітень 2021 року налічує їх 36 [14].

Стаття 1 Закону України «Про наукові парки» в якості мети створення наукових парків зазначає «організацію, координацію та контроль процесу розроблення та виконання проектів наукового парку» [9]. Конкретизація мети їх створення визначена у ст. 3 цього ж Закону, відповідно до якої вони створюються з метою розвитку науково-технічної та інноваційної діяльності у вищому навчальному закладі та/або науковій установі, ефективного та раціонального використання наявного наукового потенціалу, матеріально-технічної бази для комерціалізації результатів наукових досліджень і їх впровадження на вітчизняному та закордонному ринках. Таке формулювання мети діяльності наукових парків свідчить, перш за все, про їх соціальну спрямованість.

Основні функції наукового парку зумовлені метою та завданням їх створення й включають: «створення нових видів інноваційного продукту, здійснення заходів щодо їх комерціалізації, організацію та забезпечення виробництва наукоємної, конкурентоспроможної на внутрішніх і зовнішніх ринках інноваційної продукції; інформаційно-методичне, правове та консалтингове забезпечення засновників і партнерів наукового парку, надання патентно-ліцензійної допомоги; залучення студентів, випускників, аспірантів, науковців та працівників вищого навчального закладу та/або наукової установи до розроблення і виконання проектів наукового парку; сприяння розвитку та підтримка малого інноваційного підприємництва; організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів, необхідних для розроблення і реалізації проектів наукового парку; залучення і використання у своїй діяльності ризикового (венчурного) капіталу, підтримка наукоємного виробництва; захист та представництво інтересів засновників і партнерів наукового парку в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а також у відносинах з іншими суб'єктами господарювання під час організації та виконання проектів наукового парку в межах, визначених установчими документами наукового парку; розвиток міжнародного і вітчизняного співробітництва у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності, сприяння залученню іноземних інвестицій; виконання інших функцій, не заборонених законодавством України» [9].

Отже, як вбачається, відповідно до статті 4 Закону України «Про наукові парки» до функцій наукового парку віднесено забезпечення виробництва наукоємної, конкурентоспроможної на внутрішніх і зовнішніх ринках інноваційної продукції [9]. Тобто це означає, що науковий парк може бути як організатором, так і виконавцем проекту. Очевидно, ці положення вимагають приведення їх у відповідність, для створення нових видів інноваційного продукту, здійснення заходів щодо їх комерціалізації, організації та забезпечення виробництва наукоємної, конкурентоспроможної на внутрішніх і зовнішніх ринках інноваційної продукції, шляхом усунення певної суперечливості положень статей 2 та 4 Закону України «Про наукові парки».

Отже, на основі проведеного аналізу можна зробити висновок, що визначення поняття наукового парку в Законі України «Про наукові парки» є вдалим із позицій цивільно-правового регулювання, однак потребує певних змін у контексті деталізації питання стосовно ініціаторів створення наукового парку, що буде обгрунтовано у подальших розділах. Відповідно, пропонується наступне уточнення закріпленого легального визначення наукового парку: науковий парк – юридична особа, що створюється з ініціативи вищого навчального закладу та/або наукової установи та/або партнеру наукового парку шляхом об'єднання внесків засновників для організації, координації, контролю процесу розроблення і виконання проектів наукового парку від створення до комерціалізації.

Позиція законодавця щодо відсутності конкретизації організаційно-правових форм наукового парку в Законі України «Про наукові парки» є обгрунтованою, оскільки це питання вирішено посиленням на Цивільний кодекс України. Тож не має сенсу дублювати правові норми, оскільки організаційно-правова форма наукового парку як юридичної особи приватного права регламентується Цивільним кодексом України та субсидіарним законодавством.

Основною метою діяльності наукових парків є перетворення інновації в реальний конкурентоспроможний товар, її комерціалізація шляхом інтеграції освіти, науки та виробництва в єдину

цілісну систему.

Висновки. Отже, наукові парки довели свою дієвість та ефективність у розробці, впровадженні та розповсюдженні сучасних інноваційних технологій, зіграли визначну роль у підвищенні рівня науки в Україні, а також у підготовці висококваліфікованих наукових кадрів. Проте починаючи із середини 2000-х рр. практично всі показники діяльності технопарків почали стрімко падати. Головна причина криється в недотриманні державою законодавства та постійній його зміні, припиненні державної підтримки у вигляді надання пільг та зменшенні податкового навантаження, блокуванні інноваційних проєктів та фактичної відсутності бюджетного фінансування наукової сфери.

Успіх наукових парків та інкубаторів залежить від того, наскільки ефективно країна розробила правову схему, коли це питання буде вирішено, воно стане привабливішим для іноземних інвесторів. Інша справа - наскільки ефективно вони створюють середовище, сприятливе для розвитку бізнесу. Державна політика та правові положення можуть суттєво сприяти в цьому напрямку шляхом: спрощення регуляторної системи для полегшення витрат на реєстрацію та часу для започаткування бізнесу; заохочення створення гнучких механізмів фінансування, включаючи фонди венчурного капіталу, схеми гарантій позик тощо; надання податкових стимулів для корпоративних та кооперативних досліджень та створення підприємств; посилити правову систему захисту прав бізнесу та інтелектуальної власності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Europe 2020. A strategy for smart sustainable and inclusive growth. European Commission. 2010. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm
2. Луцків О.М. Виробничий потенціал регіону: інноваційний вимір : монографія / НАН України ; Ін-т регіональних дослід. К., 2008. 242 с.
3. Андриянов В. Научные парки. Юго-восточный вариант. *Внешняя торговля*. 1990. № 9. С.132 – 135.
4. Мазур О. А. Технологічні парки. Світовий та український досвід. К. : Прок-бізнес, 2009. 70 с.
5. Science Park Definition. UNESCO. URL: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/science-technology/university-industry-partnerships/science-and-technology-park-governance/concept-and-definition/>
6. Митник А. К. Науковий парк як суб'єкт правовідносин інтелектуальної власності: дис. канд. юр. наук: 12.00.03. К., 2018. 260 с.
7. Геєць В.М., Семиноженко В.П. Інноваційні перспективи України. К: Знання України. 2006. 336 с.
8. Про науковий парк "Київська політехніка": Закон України від 22.12.2006 в редакції 05.12.2012 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-16>
9. Про наукові парки: Закон України від 25.06.2009 в редакції від 05.12.2012 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1563-17>
10. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 08.09.2011 в редакції від 05.12.2012 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3715-17>
11. Про індустриальні парки: Закон України від 21.06.2012 в редакції від 20.12.2015 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5018-17>
12. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків: Закон України від 16.07.1999 в редакції від 05.12.2012 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-14>
13. Акт про створення та управління науковими парками від 6.06.2018 <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0160004>
14. Перелік наукових парків, яким Міністерство освіти і науки України погодило рішення про створення URL: <https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tehnologij/naukovi-parki>

REFERENCES:

1. Europe 2020. A strategy for smart sustainable and inclusive growth. (2010). [Europe 2020. A strategy for smart sustainable and inclusive growth. European Commission]. European Commission. 2010. Retrieved from: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm [in Ukrainian].
2. Luts'kiv, O.M. (2008). Vyrobnychyi potentsial rehionu: innovatsiyniy vymir : monohrafiia. [Production potential of the region: innovative dimension: monograph]. Kyiv: NAN Ukrainy [in Ukrainian].
3. Andriyanov, V. (1990). Nauchnye parky. Yuho-vostochniy varyant. [Science parks. Southeastern version]. *Vneshniaia torhoviia*, 9, 132 – 135. [in Ukrainian].
4. Mazur, O. A. (2009). Tekhnolohichni parky. Svitoviy ta ukraïnskyi dosvid. [Technology parks. World and Ukrainian experience]. K. : Prok-byznes [in Ukrainian].
5. Science Park Definition. [Science Park Definition]. UNESCO. Retrieved from: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/science-technology/university-industry-partnerships/science-and-technology-park-governance/concept-and-definition> [in Ukrainian].
6. Myt'nyk, A. K. (2018). Naukovyi park yak subiekt pravovidnosyn intelektualnoi vlasnosti. [Science park as a subject of intellectual property relations]. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
7. Heiets, V.M., & Semynozhenko, V.P. (2006). Innovatsiyni perspektyvy Ukrainy. [Innovative prospects of Ukraine. K: Knowledge of Ukraine]. K: Znannia Ukrainy [in Ukrainian].
8. Pro naukovyi park "Kyivska politekhnika". (2006, December 22). [About the science park "Kyiv Polytechnic"]. Zakon Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-16> [in Ukrainian].
9. Pro naukovyi parky. (2009, June 25). [On science parks]. Zakon Ukrainy. Retrieved from:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1563-17> [in Ukrainian].

10. Pro priorytetni napriamy innovatsiinoi diialnosti v Ukraini. (2011, September 08). [On priority areas of innovation in Ukraine]. Zakon Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3715-17> [in Ukrainian].

11. Pro industrialni parky. (2012, June 21). [On industrial parks]. Zakon Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5018-17> [in Ukrainian].

12. Pro spetsialnyi rezhym innovatsiinoi diialnosti tekhnolohichnykh parkiv. (1999, July 16). [About the special mode of innovative activity of technology parks]. Zakon Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-14> [in Ukrainian].

13. Akt pro stvorennia ta upravlinnia naukovymy parkamy. (2018). [Act on the creation and management of science parks]. Retrieved from: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0160004> [in Ukrainian].

14. Perelik naukovykh parkiv, yakym Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy pohodylo rishennia pro stvorennia. [List of science parks to which the Ministry of Education and Science of Ukraine]. Retrieved from: <http://mon.gov.ua/activity/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tekhnologij/naukovi-parki/pro-naukovi-parki.html> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 18.04.2021

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 352/354

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-39-44

Книш Сергій Володимирович,
*доктор юридичних наук,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Волинського національного університету імені Лесі Українки*
e-mail: s.knush@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-0717-1430>

Книш Зоряна Ігорівна,
*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін
Волинського національного університету імені Лесі Українки*
e-mail: knyszoryana@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-6548-3301>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗРОБКИ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Дослідження зосереджено на особливостях правового регулювання цільового програмування як елементу державного довгострокового планування. Вказано, що державне довгострокове планування полягає у виборі пріоритетів економічного розвитку та державного управління, визначенні ресурсів для досягнення цілей, розробці та реалізації завдань та заходів соціально-економічного розвитку. Одним з елементів державного довгострокового планування є розробка державних цільових програм.

Проаналізовано законодавче та доктринальне визначення державних цільових програм. Державну цільову програму слід визначати як сукупність взаємопов'язаних науково обґрунтованих завдань та заходів соціального, економічного, науково-технічного, організаційного характеру, спрямованих на отримання позитивних результатів розвитку держави та суспільства. Державні програми визначають ресурси для фінансування їх реалізації; вони встановлюють завдання для виконавців конкретних видів діяльності.

Визначено правові принципи розробки державних та місцевих цільових програм. З'ясовано, що центральні та місцеві органи виконавчої влади, Національний банк України та Національна академія наук України мають повноваження розробляти державні цільові програми. Такі програми затверджуються Верховною Радою України або Кабінетом Міністрів України. Місцеві цілеспрямовані програми створюються сільським чи міським головою та затверджуються на сесіях сільської чи міської ради.

Автори визначили певні етапи розробки та затвердження програм соціально-економічного розвитку, які включають підготовку концепції цільової програми, узгодження з різними міністерствами, проведення науково-технічних, а також інші експертизи, громадські обговорення програми.

Автори сформулювали пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства щодо участі громадськості у розробці державних та місцевих цільових програм, а саме: 1) представники громадськості повинні мати повноваження ініціювати розробку державних та місцевих програм; 2) громадські організації повинні мати право пропонувати власні програми розвитку територіальних громад або програми вирішення соціальних та економічних проблем; 3) пропозиції громадян, висловлені ними під час публічних обговорень програми, повинні бути враховані в проєкті відповідної програми.

Ключові слова: цільова програма, підготовка, стратегічне планування, правове регулювання.

Knysh S., Knysh Z. LEGAL REGULATION OF GOAL-ORIENTED PROGRAMMING AS AN ELEMENT OF STATE LONG-TERM PLANNING

The research is focused on specific features of legal regulation of goal-oriented programming as an element of the state long-term planning. It has been indicated that the state long-term planning consists in choosing the priorities of economic development and public administration, determining resources to achieve the goals, elaborating and implementing tasks and measures of socio-economic development. One of the elements of state long-term planning is the development of state goal-oriented programs.

Legislative and doctrinal definitions of state goal-oriented programs have been analyzed. The state goal-oriented program

should be defined as a set of interrelated scientifically sound tasks and measures of social, economic, scientific, technical, organizational nature aimed at obtaining positive results of the state and society's development. The state programs determine resources for financing their implementation; they establish the tasks for the executors of specific activities.

The legal principles for the development of state and local goal-oriented programs have been determined. It has been clarified that the central and local executive agencies, the National Bank of Ukraine and the National Academy of Sciences of Ukraine have the authorities to develop state goal-oriented programs. Such programs are approved by the Verkhovna Rada of Ukraine or the Cabinet of Ministers of Ukraine. Local goal-oriented programs are created by the village or city mayor and approved at the village or city council's sessions.

The authors have defined certain stages of the development and approval processes of socio-economic development programs, which include preparation of the concept of the goal-oriented program, coordination with various ministries, conducting scientific and technical, as well as other examinations, public discussions of the program.

The authors have formulated propositions for amending the current legislation in regard to public participation in the development of state and local goal-oriented programs, namely: 1) members of the public should have the authorities to initiate the development of state and local programs; 2) public organizations should have the right to offer their own programs for the development of territorial communities or programs to address social and economic problems; 3) propositions of citizens expressed by them during the program's public discussions must be taken into account in the draft of the relevant program.

Key words: goal-oriented program, preparation, long-term planning, legal regulation.

Постановка проблеми. Здійснення державного стратегічного планування є однією з необхідних умов розвитку економіки країни, виконання соціальних зобов'язань держави та здійснення інших державних функцій. Держава повинна прогнозувати напрями соціально-економічного розвитку у суспільстві та планувати здійснення впливу на економічні процеси. Одним із різновидів державного стратегічного планування є розробка цільових програм розвитку галузей економіки або державного управління. Саме тому вивчення проблем розробки і затвердження державних цільових програм характеризується актуальністю.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивченню проблем державного стратегічного планування присвячені праці багатьох науковців у галузі правознавства, державного управління та економіки. Йдеться про працю А.Л. Гнатенко, яка досліджувала особливості стратегічного планування у сфері державного управління [2, с. 51–59], Р.В. Лещишина, котрий вивчав адміністративно-правові основи стратегічного планування у державному секторі [4, с. 49–54], А.В. Сельського, який розглядав стратегічне планування у розвитку державних організацій [12, с. 38–45]. Наукові здобутки названих вчених дозволили встановити сутність та особливості державного стратегічного планування.

Праці інших дослідників присвячені сутності державних цільових програм. Так, Н.В. Галайко вивчала науково-теоретичні аспекти поняття «державна цільова програма» [1, с. 147–157]. М.В. Квак розглядав роль державних цільових програм в економічному розвитку [3, с. 43–48]. Т.О. Мошицька у своїй публікації приділила увагу значенню заходів державної цільової програми для розвитку економіки [6, с. 28–33]. Статті вказаних вчених дозволили визначити сутність та особливості розробки державних цільових програм. Окреслені праці науковців, а також чинна законодавча база стали підґрунтям для висновків і пропозицій, сформульованих у цьому дослідженні.

Мета статті полягає у визначенні пропозицій щодо внесення змін до законодавства, яке регулює порядок та особливості розробки цільових програм.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правові засади стратегічного планування у державному секторі встановлені у Законі України «Про Національну безпеку», Законі України «Про Раду національної безпеки та оборони», Законі України «Про державні цільові програми», Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку», а також окремих законах, якими затверджуються певні програми економічного, стратегічного або соціального розвитку, інших нормативно-правових актах.

Теоретичні основи державного стратегічного планування досліджені у працях багатьох науковців. Так, Р.В. Лещишин вважає, що державне стратегічне планування – це функція державного управління з обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів цілей та напрямів розвитку, розроблення та виконання взаємопов'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку [4, с. 50]. При цьому законодавчого визначення державного стратегічного планування наразі не існує.

Натомість законодавство містить визначення «державного прогнозування». Згідно з абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку» (далі – Закон № 1602-III) державним прогнозуванням економічного і соціального розвитку визнається науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку [7]. Відзначимо, що поняття «планування» і «прогнозування» є достатньо схожими. При цьому поняття «прогнозування» пов'язане з визначенням напрямів розвитку економіки та соціальних відносин у суспільстві незалежно від впливу держави. Водночас планування передбачає визначення напрямів впливу держави на соціально-економічні відносини у суспільстві. Стратегічне планування у державному секторі повинно полягати у визначенні пріоритетних галузей економіки, на розвиток яких держава буде спрямовувати бюджетні кошти.

А.В. Сельський стверджує, що під час державного планування необхідно враховувати такі фактори, як економічна ситуація в окремих галузях економіки, політичні фактори та настрої в країні, фактори ринку надання послуг, технологічні умови, міжнародна ситуація та соціальні фактори [12, с. 42]. Вважаємо, що під час стратегічного планування необхідно враховувати також такі фактори, як наявність кадрового потенціалу для виконання певних завдань, кліматичні умови, можливість виникнення або загострення збройних конфліктів.

Характеризуючи процес стратегічного планування у сфері державного управління, А.Л. Гнатенко відзначає, що воно здійснюється за допомогою процесно-цільового, програмно-проектного, системного, ситуаційного, динамічного та комплексного підходів [2, с. 57–58]. Засоби, методи та підходи, які будуть використовуватися у державному стратегічному плануванні, можуть бути різними. Важливо, щоб перелічені методи дозволяли ефективно і позитивно впливати на економічний розвиток, обороноздатність та правопорядок у державі.

О.В. Морохов стверджує, що під час стратегічного планування розробляються стратегії, концепції, державні програми, інші нормативно-правові акти, які визначають завдання, структуру, механізм взаємодії з виконання визначених завдань, плануються видатки державного бюджету для виконання пріоритетних завдань стратегічного розвитку [5, с. 39]. Зазвичай стратегічне планування пов'язане з розробкою та прийняттям необхідних нормативно-правових актів. Зауважимо, що серед документів, які розробляються у межах стратегічного планування, дослідник називає державні програми.

Р.В. Лещинин наголошує, що в межах державного стратегічного планування розробляється низка документів, зокрема державні, регіональні та місцеві цільові програми [4, с. 52]. Отже, державні цільові програми мають суттєве значення для здійснення стратегічного планування у державному секторі. На думку Н.В. Галайко, державна цільова програма – це узгоджений за строками проведення та виконавцями комплекс взаємопов'язаних науково обґрунтованих завдань і заходів соціального, економічного, наукового, технічного, організаційного характеру, спрямованих на отримання позитивних результатів розвитку держави та суспільства з визначенням ресурсів та їх джерел [1, с. 155]. Вважаємо це визначення достатньо ґрунтовним та таким, що відображає сутність подібних документів. Водночас існують і законодавчі визначення цього терміну.

Відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону № 1602-III програми економічного і соціального розвитку розробляються на рівні держави, Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст [7]. Згідно зі ст. 1 та ст. 3 Закону України «Про державні цільові програми» (далі – Закон № 1621-IV) вказані програми визначаються як комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць. Такі програми здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджуються за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Законодавство розрізняє економічні, соціальні, наукові, науково-технічні, національно-культурні, правоохоронні, оборонні та екологічні програми [8]. Отже, розробка і затвердження таких програм передбачає здійснення заходів з державного стратегічного планування вирішення певних завдань у межах галузі економіки, сфери державного управління або територіальної громади.

Повноваження з розробки та затвердження цільових програм мають різні органи влади та державні установи. Зокрема, відповідно до п. 3 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм (далі – Порядок № 106) ініціаторами розробки програми можуть бути Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк, Національна академія наук, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації [10]. Більшість із вказаних суб'єктів є органами державної влади. Водночас Національна академія наук України є науковою установою. Зауважимо, що серед ініціаторів розробки державної цільової програми не названо жодної громадської організації або політичної партії. Об'єднання громадян можуть мати певний інтелектуальний потенціал та політичну волю для того, щоб поставити питання про розробку цільової програми з актуальних питань розвитку економіки або соціальної сфери, захисту природи або вирішення інших суспільно важливих питань.

Цільові програми затверджуються рішеннями відповідних органів влади та місцевого самоврядування. Зокрема, відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон № 280/97-ВР) до повноважень сільської селищної та міської ради належить затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування. Згідно з п. 9 ч. 4 ст. 42 Закону № 280/97-ВР сільській, селищній або міській голові забезпечує підготовку для розгляду ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування [9]. Отже, місцеві цільові програми розробляються міським або сільським головою, а затверджуються відповідною сільською або міською радою. Водночас місцеві громадські організації або окремі депутати місцевої ради можуть бути обізнаними із соціально-економічними або культурними проблемами розвитку села або міста. Вони можуть розробити або ініціювати підготовку відповідної місцевої цільової програми для подолання негативних явищ в економічному або громадському житті. Вважаємо, що

громадські організації або окремі депутати місцевої ради повинні бути наділені повноваженнями з ініціювання розробки місцевої програми. Вказані суб'єкти також можуть підготувати певну програму та запропонувати її для розгляду відповідній раді або міському голові.

Як передбачено у ст. 10 Закону № 1621-IV загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України ухвалюються законом. Інші державні цільові програми за поданням державних замовників затверджуються Кабінетом Міністрів України [8]. Отже, остаточне рішення про затвердження державної цільової програми приймає Верховна Рада України або Кабінет Міністрів України. При цьому підготовка та розробка державних цільових програм відповідно до положень Закону № 1621-IV та Порядку № 106 повинна здійснюватися у декілька етапів: 1) ініціювання розробки державної цільової програми; 2) підготовка концепції відповідної цільової програми: визначення проблеми, мети програми, оптимального варіанта вирішення проблем, оцінка фінансових, матеріально-технічних та трудових ресурсів; 3) погодження проекту концепції програми з Міністерством фінансів, Міністерством соціальної політики, Міністерством освіти та науки, Міністерством охорони навколишнього природного середовища та іншими зацікавленими органами державної влади; 4) отримання узагальненого висновку Міністерства економіки щодо проекту Концепції програми; 5) громадське обговорення концепції цільової програми шляхом розміщення цього документу на сайті органу влади або у засобах масової інформації; 6) схвалення затвердженої концепції. У разі схвалення концепції програми Кабінет Міністрів України приймає рішення про розроблення проекту програми, визначає одного або кількох державних замовників, строк розроблення проекту програми; 7) визначення державного замовника проекту державної цільової програми; 8) затвердження керівника програми, який обирається державним замовником; 9) підготовка проекту державної цільової програми на основі прогнозів економічного і соціального розвитку України та окремих галузей економіки; 10) проведення наукової, інвестиційної, санітарно-технічної експертизи проекту цільової програми; 11) здійснення стратегічної екологічної оцінки проекту програми; 12) громадське обговорення проекту; 13) схвалення Кабінетом Міністрів України проекту державної цільової програми та передача проекту для затвердження Верховною Радою України; 14) прийняття парламентом закону про затвердження відповідної державної цільової програми [8, 10].

Отже, проект державної цільової програми перед його затвердженням повинен бути розглянутий різними центральними органами виконавчої влади. Зокрема, міністерствами фінансів, соціальної політики, охорони навколишнього природного середовища та екології. Кожен з проектів цільової програми потребує проведення відповідних експертиз. Відбувається громадське обговорення як концепції державної цільової програми, так і проекту цієї програми.

Науковці висловлюють чимало зауважень щодо стану правового регулювання у сфері розробки та виконання державних цільових програм. Зокрема, Т.О. Мощицька наголошує, що сьогодні відсутня дієва багаторівнева методика оцінки ефективності програм, яка дасть можливість комплексної та об'єктивної оцінки цільових програм на різних стадії їх реалізації, що підвищить ефективність управління державними фінансами [6, с. 32]. М.В. Квак стверджує, що потрібно покращити стан планово-прогнозної роботи, оптимізувати бюджетні видатки згідно зі стратегічними пріоритетами розвитку держави, визначити та розробити пріоритетні державні цільові програми, зокрема щодо системи національного багатства, посилити контроль за їх реалізацією [3, с. 46]. Варто погодитися із зауваженнями дослідників щодо вдосконалення роботи зі стратегічного планування та розробки державних програм.

Зауважимо, що відповідно до п. 12 Порядку проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики встановлені випадки, в яких обов'язковим є проведення консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які визначають пріоритети і завдання у сфері державного управління, державних і регіональних програм економічного та соціального розвитку. Такі консультації здійснюються у формі публічного громадського обговорення або електронних консультацій з громадськістю [11]. Водночас вказаний Порядок не встановлює обов'язку органів влади враховувати пропозиції громадськості у проектах відповідних програм. Утім трапляються ситуації, коли відбувається обговорення певної державної цільової програми, а пропозиції громадськості не враховуються у проекті програми.

Вважаємо, що необхідно встановити обов'язок органу влади подавати разом із проектом цільової програми звіт про її громадське обговорення. У такому звіті необхідно відобразити кількість пропозицій, які надійшли від громадських організацій щодо проекту цільової програми. Варто вказати пропозиції, які були враховані розробником програми, а які були відхилені.

Зауважимо, що відсутній загальноукраїнський нормативно-правовий акт, який би регулював порядок розробки і затвердження проектів місцевих програм соціально-економічного розвитку. У Законі № 280/97-ВР відсутні норми, які б встановлювали обов'язкове громадське обговорення програм місцевого розвитку, проведення експертизи відповідних програм. Можливість проведення громадських слухань передбачена у ст. 13 Закону № 280/97-ВР. Водночас вони повинні відбуватися не рідше одного разу на рік, а протягом року може бути затверджено декілька місцевих цільових програм. Отже, порядок розробки і затвердження місцевих цільових програм може визначатися кожною окремою радою або міським головою.

Висновки. Державне стратегічне планування є функцією державного управління, яка полягає в обранні пріоритетів економічного розвитку та державного управління, визначенні ресурсів для досягнення цілей, розробленні та виконанні завдань і заходів соціально-економічного розвитку. Одним із елементів державного стратегічного планування є розробка державних цільових програм.

Підготовка державних цільових програм покладена на окремі органи виконавчої влади та Національну академію наук України. Порядок розробки державних цільових програм детально встановлено у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31.01.2007 № 106. Підготовка місцевих цільових програм є функцією сільських та міських голів. Порядок розробки таких програм не встановлено у законодавчих та підзаконних актах.

Проекти державних цільових програм підлягають громадському обговоренню. При цьому роль громадськості у розробці і підготовці державних цільових програм має бути посилена. Законодавчі та підзаконні акти, які регулюють порядок розробки та затвердження цільових програм потребують вдосконалення, зокрема:

1. Серед ініціаторів розробки державних цільових програм, закріплених у ст. 6 Закону України «Про державні цільові програми» та п. 3 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, необхідно вказати громадські організації та політичні партії. Слід передбачити право вказаних суб'єктів звертатися до органів влади щодо розробки відповідного нормативно-правового акта.

2. У Законі України «Про місцеве самоврядування» необхідно закріпити окрему статтю, яка б регулювала особливості розробки місцевих цільових програм. Крім того, варто передбачити право місцевих громадських організацій та окремих місцевих депутатів звертатися до відповідної ради або міського голови щодо розробки місцевої цільової програми. Також слід встановити обов'язок проведення громадських слухань щодо проекту місцевої цільової програми.

3. У Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики варто закріпити не лише обов'язок органів влади проводити громадське обговорення державних цільових програм, але й враховувати відповідні пропозиції громадськості у тексті програми. Відхилення громадської пропозиції повинно бути обґрунтованим.

Запропоновані зміни можуть бути підставою для подальшого обговорення проектів вдосконалення законодавства, яке регулює розробку державних цільових програм.

Перспективи подальших наукових досліджень у сфері правового регулювання цільових програм пов'язані із затвердженням порядку розробки місцевих цільових програм. Вдосконалення потребують правові засади участі громадськості у підготовці державних і місцевих цільових програм.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Галайко Н.В. Науково-теоретичні аспекти сутності поняття «державна цільова програма». *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 147–157.
2. Гнатенко А.Л. Стратегічне планування у сфері державного управління: концептуальні підходи. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. № 3 (18). С. 51–59.
3. Квак М.В. Державні цільові програми – основа реалізації політики сталого розвитку України. *Економічний аналіз*. 2017. № 1 (27). С. 43–48.
4. Лецишин Р.В. Адміністративно-правові основи стратегічного планування у державному секторі. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 4 (24). С. 49–54.
5. Морохов О.В., Магась Г.М. Концептуальні засади стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону України. *Аспекти публічного управління*. 2020. № 2. Т. 8. С. 34–43.
6. Моцицька Т.О. Державні цільові програми як дієвий інструмент стимулювання розвитку економіки. *Проблеми економіки*. 2010. № 3. С. 28–33.
7. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку: Закон України від 23.03.2000 № 1602-III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
8. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
10. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм: постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-п>
11. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>
12. Сельський А.В. Стратегічне управління в розвитку державних організацій. *Вісник Національної академії державного управління*. 2012. № 2. С. 38–45.

REFERENCES:

1. Halaiko N.V. (2014). Naukovo-teoretychni aspekty sutnosti poniattia «derzhavna tsilova prohrama» [Scientific and theoretical aspects of the essence of the concept of «state target program»]. *Naukovyi visnyk*

Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs. 2014. № 1. P. 147–157 [in Ukrainian].

2. Hnatenko A.L. (2013). Stratehichne planuvannya u sferi derzhavnoho upravlinnia: kontseptualni pidkhody [Strategic planning in the field of public administration: conceptual approaches]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannya – Public administration and local self-government*. 2013. № 3 (18). P. 51–59 [in Ukrainian].

3. Kvak M.V. (2017). Derzhavni tsilovi prohramy – osnova realizatsii polityky staloho rozvytku Ukraini [State target programs are the basis for the implementation of Ukraine's sustainable development policy]. *Ekonomichnyi analiz – Economic analysis*. 2017. № 1 (27). P. 43–48 [in Ukrainian].

4. Leshchysyn R.V. (2020). Administratyvno-pravovi osnovy stratehichnoho planuvannya u derzhavnomu sektori [Administrative and legal bases of strategic planning in the public sector]. *Aktualni problemy pravoznavstva – Actual problems of jurisprudence*. 2020. № 4 (24). P. 49–54 [in Ukrainian].

5. Morokhov O.V., Mahas H.M. (2020). Kontseptualni zasady stratehichnoho planuvannya u sferi bezpeky derzhavnoho kordonu Ukrainy [Conceptual principles of strategic planning in the field of security of the state border of Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of public administration*. 2020. № 2. Vol. 8. pp. 34–43 [in Ukrainian].

6. Moshchytska T. O. (2010). Derzhavni tsilovi prohramy yak diievyi instrument stymulivannya rozvytku ekonomiky [State target programs as an effective tool to stimulate economic development]. *Problemy ekonomiky – Problems of the economy*. 2010. № 3. P. 28–33 [in Ukrainian].

7. Pro derzhavne prohnozuvannya ta rozroblennia prohran ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvytku: Zakon Ukrainy vid 23.03.2000 № 1602-III [On state forecasting and development of economic and social development programs: Law of Ukraine of March 23, 2000 № 1602-III]. (Ukraine) 23.03.2000. № 1602-III. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> [in Ukrainian].

8. Pro derzhavni tsilovi prohramy: Zakon Ukrainy vid 18.03.2004 № 1621-IV [On state target programs: Law of Ukraine of March 18, 2004 № 1621-IV]. (Ukraine) 18.03.2004. № 1621-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> [in Ukrainian].

9. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR [On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine of May 21, 1997 № 280/97-BP]. (Ukraine) 21.05.1997. № 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> [in Ukrainian].

10. Poriadok rozroblennia ta vykonannya derzhavnykh tsilovykh prohran: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31.01.2007 № 106 [Procedure for development and implementation of state target programs: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 31, 2007 № 106]. (Ukraine) 31.01.2007. № 106. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-п> [in Ukrainian].

11. Poriadok provedennia konsultatsii z hromadskistiu z pytan formuvannya ta realizatsii derzhavnoi polityky : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.11.2010 № 996 [Procedure for conducting public consultations on the formation and implementation of state policy: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of November 3, 2010 № 996]. (Ukraine) 03.11.2010 № 996. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п> [in Ukrainian].

12. Selskyi A.V. (2012). Stratehichne upravlinnia v rozvytku derzhavnykh orhanizatsii [Strategic management in the development of state organizations]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia – Bulletin of the National Academy of Public Administration*. 2012. № 2. P. 38–45.

Стаття надійшла до редакції: 18.04.2021

УДК 342.736

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-45-48

Терецький Владислав Іванович,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного права і процесу
Західноукраїнського національного університету
 e-mail: vladvokat333@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-2667-5167>

Румянцев Олексій Павлович,
голова Самарського районного суду м. Дніпропетровська
 e-mail: alexey_rum@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0001-6509-6646>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ТА БІОЕТИЧНІ ПИТАННЯ КСЕНОТРАНСПЛАНТАЦІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правових та біоетичних питань ксенотрансплантації в Україні. Наголошено, що трансплантація часто залишається єдиною альтернативою для збереження людського життя і здоров'я як найвищих соціальних цінностей проголошених статтею 3 Конституції України. Важливість трансплантації як методу надання медичної допомоги пов'язана з тим, що у більшості випадків вона передбачає наявність двох і більше суб'єктів – донора та реципієнта. Це висуває додаткові вимоги до її належного правового регулювання, адже йдеться про права більшої кількості сторін таких відносин. Визначено, що ксенотрансплантація є перспективним вектором розвитку медичної науки, що у найближчому майбутньому може дозволити компенсувати дефіцит донорських людських анатомічних матеріалів. Встановлено, що найголовнішим питанням ксенотрансплантації в Україні у правовому аспекті має стати створення належного законодавчого забезпечення та внесення відповідних змін у чинне національне законодавство. Наголошено, що найголовнішою проблемою ксенотрансплантації сьогодні є неготовність суспільства до таких медичних новацій внаслідок релігійних заборон, страху громадського осуду, власних побоювань про можливі наслідки такого втручання тощо.

Зроблено висновок, що ксенотрансплантація в Україні потребує належного правового врегулювання. Обґрунтовано, що найбільш доцільним рішенням є наближення національного законодавства до визначених у Рекомендаціях від 19.06.2003 № Rec (2003) 10 «Про ксенотрансплантацію» принципів і керівних положень. Підкреслена важливість проведення широкого обговорення з питань, пов'язаних з етичною стороною ксенотрансплантації, зокрема формуванням позитивної суспільної думки до учасників такої процедури та допустимості використання людиною анатомічних матеріалів тварини загалом.

Ключові слова: трансплантація, медична допомога, анатомічні матеріали, правове регулювання, ксенотрансплантація, встановлений порядок, нормативне закріплення.

Teremetskyi V., Rumiantsev O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL, BIOETHICAL ISSUES OF XENOTRANSPLANTATION IN UKRAINE

The article is focused on studying administrative and legal, bioethical issues of xenotransplantation in Ukraine. It has been emphasized that transplantation often remains the only alternative for preserving human life and health as the highest social values proclaimed in the Art. 3 of the Constitution of Ukraine. The importance of transplantation as a method of providing medical care is due to the fact that it involves in most cases the presence of two or more entities – a donor and a recipient. This fact stipulates additional requirements on its proper legal regulation, since it concerns the rights of more parties to such relations. It has been defined that xenotransplantation is a perspective vector for the development of medical science, which may compensate for the shortage of donor human anatomical materials in the nearest future. It has been established that the most important issue of xenotransplantation in Ukraine within the legal aspect should be the creation of appropriate legislative provision and appropriate amendments into the current national legislation. It has been emphasized that the main problem of xenotransplantation is the current reluctance of society to such medical innovations due to religious prohibitions, fear of public condemnation, own fears about the possible consequences of such intervention, etc.

The authors have concluded that xenotransplantation in Ukraine needs proper legal regulation. It has been substantiated that the most appropriate solution is to approximate national legislation to the principles and guidelines set out in the Recommendations dated from June 19, 2003 No. Rec (2003) 10 “On Xenotransplantation”. The authors have emphasized on the importance of the in-depth discussion on issues related to the ethical aspect of xenotransplantation, in particular the formation of positive public opinion towards the participants of such a procedure and the admissibility of using anatomical materials of animals by human beings in general.

Key words: transplantation, medical care, anatomical materials, legal regulation, xenotransplantation, set procedures, normative consolidation.

Постановка проблеми. Стрімкий розвиток медичної науки протягом останніх десятиліть обумовив
Випуск 10. 2021

© В.І.Терецький, О.П.Румянцев, 2021

не лише впровадження нових протоколів лікування, а й спричинив виникнення складних питань, пов'язаних з правовим регулюванням медичної діяльності. Крім того, новації у медичній сфері часто пов'язані з питаннями біоетики, а тому потребують зваженої оцінки щодо належності та допустимості їх апробації та застосування.

Одним із найбільш складних та актуальних питань сьогодні залишається проблема трансплантації. Це пов'язано з тим, що трансплантація нерідко є єдиною альтернативою для збереження людського життя і здоров'я, як найвищих соціальних цінностей, проголошених ст. 3 Конституції України [1]. Крім того, належне правове регулювання трансплантації гарантує не лише забезпечення права людини на здоров'я, а й недоторканність особи.

Ще у 2018 році було прийнято Закон України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» [2], який мав «розблокувати» надання медичної допомоги методом трансплантації, однак навіть станом на квітень 2021 року не доводиться говорити про успішну реалізацію передбачених Законом положень.

Отже, триваюче зростання ролі і значення трансплантації як перспективного методу надання медичної допомоги вимагає зосередження уваги на її правових та біоетичних питаннях, спроба акцентуації яких представлена у цій статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження у сфері застосування трансплантації завжди були предметом наукових розвідок фахівців у медичній, філософській та правничій сферах. Варто виділити праці О. Балінської, Л. Бачинської, А. Герц, Б. Логвиненка, О. Мисливої, Г. Муляр, О. Пеллагеші, І. Сенюти, С. Стеценка, І. Танасійчука, О. Фельдамана, Г. Чеботарьової, Т. Чурилової та інших вчених. Водночас складність і неоднозначність суспільного ставлення до методу трансплантації в сукупності з проблемами її адміністративно-правового забезпечення свідчить про актуальність теми дослідження. Ще більш неврегульованою є ситуація з окремими складовими діяльності, пов'язаної з трансплантацією, наприклад прижиттєвим донорством або ксенотрансплантацією, де поряд із питаннями медико-правового характеру часто виникають складні біоетичні дискусії.

Метою статті є окреслення та надання пропозицій щодо вирішення адміністративно-правових та біоетичних питань ксенотрансплантації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Трансплантація як метод надання медичної допомоги є надзвичайно важливою, що пов'язано не лише з її складністю, а й тим, що у більшості випадків вона передбачає наявність двох і більше суб'єктів – донора та реципієнта. Це висуває додаткові вимоги до її належного правового регулювання, адже йдеться про права більшої кількості учасників таких відносин. Крім того, торгівля органами та іншими анатомічними матеріалами людини продовжує бути вагомим складовою «чорного ринку» і, незважаючи на кримінальну караність, має тенденцію до зростання.

В цьому аспекті В. Севрук зазначає, що офіційна статистика не дозволяє чітко уявити масштаби «чорного ринку людських органів» і визначити кількість жертв таких злочинів, оскільки такі правопорушення складно відслідкувати через безліч форм і методів вчинення. Крім того, більшість постраждалих не звертаються по допомогу внаслідок страху покарання, осуду або просто неможливості це зробити. Тому до офіційної статистики потрапляє лише один із сотень таких випадків [3].

Однією з альтернатив застосування трансплантації анатомічних матеріалів від людини – людині, сьогодні залишається ксенотрансплантація. Ксенотрансплантація (від грецьк. ξένος – «чужий» і трансплантація – «перенесення») являє собою пересадку органів, тканин або клітинних органів від організму одного біологічного виду до організму або його частину іншого біологічного виду, зокрема людини [4, с. 24].

Національне законодавство не містить визначення ксенотрансплантації, але відповідно до дефініції, закріпленої у наказі МОЗ України від 19.03.2001 № 107 «Про затвердження галузевих стандартів», ксенотрансплантація є пересадкою анатомічного матеріалу особині, яка належить до іншого виду [5].

Водночас заборона пересадки людині органів та інших анатомічних матеріалів тварини прямо передбачена ч. 1 ст. 18 «Умови використання біоімплантатів та ксеноімплантатів» Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» від 17.05.2018. Однак відповідно до ч. 2 цієї ж статті для імплантації людині можуть допускаться ксеноімплантати. Важливо, що виготовлення, контроль якості та обіг ксеноімплантатів здійснюються в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України. При цьому медико-біологічні вимоги до тварин, умови їх утримання, порядок вилучення у тварин анатомічних матеріалів для виготовлення ксеноімплантатів також затверджуються Кабінетом Міністрів України [2]. Слід підтримати позицію окремих науковців з приводу того, що ксенотрансплантація є перспективним вектором розвитку медичної науки, яка у найближчому майбутньому може дозволити компенсувати дефіцит донорських анатомічних матеріалів людини.

Зауважимо, що деякі питання реалізації Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» щодо ксеноімплантатів, медико-біологічних вимог до тварин, умов їх утримання, порядку вилучення у тварин анатомічних матеріалів для виготовлення ксеноімплантатів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2021 № 158 [6]. Як наголошувалося вище, ксенотрансплантація сьогодні обмежується виготовленням ксеноімплантатів, тоді як у перспективі може мати значно більший потенціал. Фактична заборона ксенотрансплантації в Україні (окрім ксеноімплантів)

обумовлена тим, що сьогодні цей метод має низьку ефективність, внаслідок різкого відторгнення анатомічних матеріалів реципієнтами, великі ризики та недостатнє правове врегулювання.

Утім ще у 2003 році було видано Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи від 19.06.2003 № Rec (2003) 10 «Про ксенотрансплантацію». Відповідно до вказаної Рекомендації держави-учасниці Ради Європи залучалися до приведення національного законодавства і практики його застосування у сфері ксенотрансплантації у відповідність до наданих принципів і керівних положень, спрямованих на мінімізацію ризику зараження населення відомими або невідомими захворюваннями та інфекціями. Крім того, ініціювалися дебати стосовно можливості використання методу ксенотрансплантації [7]. З викладеного випливає, що вітчизняний законодавець у прийнятому в 2018 році Законі України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» оминув питання ксенотрансплантації, передбачивши у ст. 18 лише умови використання ксеноімплантатів [2].

Посилаючись на дослідження Л. Ляуш, білоруська дослідниця Н. Анцух наводить статистику світового досвіду щодо здійснення ксенотрансплантації за тривалістю життя реципієнта після пересадки йому серця, нирки або печінки тварини. Виходячи з отриманих результатів, максимальний термін життя пацієнта після пересадки серця склав 20 днів, печінки – 70 днів, а нирки – 60 днів. У всіх перерахованих випадках донором виступав бабуїн [8, с. 54]. Наведені показники свідчать про доцільність і перспективність подальших досліджень ксенотрансплантації.

Т.М. Чурилова переконана, що належне правове регулювання є запорукою уникнення багатьох негативних наслідків щодо ксенотрансплантації. Розробка вітчизняного законодавства має здійснюватись з оглядом на міжнародний досвід правового регулювання в означеній сфері та враховувати положення наведених вище Рекомендацій 2003 року [9, с. 121].

Цілком погоджуючись із наведеною позицією, зауважимо, що найголовнішим питанням ксенотрансплантації в Україні у правовому аспекті має стати створення належного законодавчого забезпечення та внесення відповідних змін до чинного національного законодавства.

Стосовно біоетичних питань ксенотрансплантації, потрібно зазначити, що першою і найголовнішою проблемою є неготовність суспільства до таких медичних новацій внаслідок релігійних заборон, страху громадського осуду, власних побоювань про можливі наслідки такого втручання тощо. Зокрема, В. Марченко відмічає, що для далеких від медичної науки людей можливість пересадки органів від тварини виявилася настільки дикою, що багато респондентів викреслили її з реєстру варіантів вирішення проблеми [10].

Враховуючи те, що сама по собі медична допомога методом трансплантації є доволі складною та вартісною, постає питання про справедливий розподіл донорських органів, передбачених для потреб реципієнтів. Звичайно, це потребує наявності бази даних та ведення відповідного обліку. Отже, одним із питань ксенотрансплантації є справедливий доступ до медичної допомоги у порядку черговості.

Цікаву проблему підіймає М. Кожевнікова, зазначаючи, що сучасна ксенотрансплантація змінила напрямок розвитку на протилежний. Так, раніше ксенотрансплантація намагалася зробити можливою пересадку органу тварини людині, а сьогодні тваринам вводять людські клітини для дослідження перспектив вирощування органів у їх тілах для подальшої трансплантації [11, с. 77]. Так, ще у 2016 році, співробітники Кіотського і Токійського університетів представили революційний спосіб відновлення людських вух. Вушну раковину вчені виростили на спині лабораторного щура, зробивши це на основі зразків клітин пацієнта [12].

М. Малєйна звертає увагу на те, що члени суспільства можуть проявляти неприязнь до носія тваринного органу і навіть до членів його сім'ї. Це може пояснюватися стереотипами людської свідомості, де деякі тварини вбачаються непривабливими (нечистими), або побоюваннями за своє здоров'я при спілкуванні з реципієнтами як передбачуваними носіями інфекцій, властивих тваринам (пташиний грип, свиняча чума тощо) [13, с. 27].

Крім того, потрібно зважати на гуманне ставлення до утримання і умертвіння тварин, яких використовують як донорів, або при проведенні лабораторних і клінічних досліджень з ксенотрансплантації.

Висновки. На підставі викладеного можна зробити висновок, що у правовому аспекті ксенотрансплантація в Україні потребує належного правового закріплення та врегулювання. Найбільш доцільним рішенням тут вбачається не заборона ксенотрансплантації та фактичне перешкоджання проведенню досліджень в цій царині, а наближення національного законодавства до запропонованих у Рекомендаціях від 19.06.2003 № Rec (2003) 10 «Про ксенотрансплантацію» принципів і керівних положень. Це дозволить максимально ефективно використати вітчизняний науковий потенціал для пошуку перспектив мінімізації дефіциту анатомічних матеріалів людини. Крім того, потребують широкого обговорення питання, пов'язані з етичною стороною ксенотрансплантації, зокрема щодо формування позитивної суспільної думки до учасників такої процедури та допустимості використання людиною анатомічних матеріалів тварини загалом.

Перспективи подальших наукових досліджень вбачаються у розкритті особливостей порядку надання медичної допомоги методом трансплантації загалом та застосування ксеноімплантатів зокрема.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>

2. Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині: Закон України від 17.05.2018 № 2427-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2427-19#Text>

3. Севрук В. Торгівля органами людини – як українців купують «чорні трансплантологи» URL: <http://primiske.com.ua/2020/11/26/торгівля-органами-людини-як-українці/>

4. Супрун О.М. Свергунова А.О., Свергунов А.О. Місце ксенотрансплантації серед існуючих інших видів трансплантації. *Актуальні проблеми сучасної медицини*. 2018. Випуск 1. С. 24-34.

5. Про затвердження галузевих стандартів: наказ МОЗ України від 19.03.2001 № 107. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0107282-01/print>

6. Деякі питання реалізації Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» щодо біоімплантатів, ксеноімплантатів, медико-біологічних вимог до тварин, умов їх утримання, порядку вилучення у тварин анатомічних матеріалів для виготовлення ксеноімплантатів: постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2021 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/158-2021-%D0%BF#Text>

7. Рекомендація № Rec (2003) 10 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про ксенотрансплантацію»: Рада Європи, Міжнародний документ від 19.06.2003 № Rec (2003) 10. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_664/print

8. Анцух Н.С. Использование стандартов Совета Европы для совершенствования национального законодательства в сфере медицины. Минск: издательство «Четыре четверти», 2013. 92 с.

9. Чурилова Т.М., Базурина Т.І. Правове регулювання ксенотрансплантації та трансплантації фетальних матеріалів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 6. С. 118–122.

10. Марченко В. Ксенотрансплантація. URL: <https://rm.coe.int/vdim-marchenko/16808c8c66>

11. Кожевникова М. Гибриды и химеры человека и животного: от мифологии к биотехнологии. Рос. акад. наук, Ин-т философии. Москва: ИФРАН, 2017. 151 с.

12. Японські вчені виростили людське вухо на спині щура. URL: <https://lifestyle.segodnya.ua/ua/lifestyle/science/yaponskie-uchenye-vyrastili-chelovecheskoe-uho-na-spine-krysy--686188.html>

13. Малейна М. Правовое регулирование использования человеком органов, тканей и клеток животных. *Журнал российского права*. 2014. № 2. С. 21–27.

REFERENCES:

1. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> [in Ukrainian].

2. Pro zastosuvannya transplantatsii anatomichnykh materialiv liudyni: Zakon Ukrainy vid 17.05.2018 № 2427-VIII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2427-19#Text> [in Ukrainian].

3. Sevruk V. Torhivlia orhanamy liudyny – yak ukraintsiv kupuiut «chorni transplantolohy». Retrieved from: <http://primiske.com.ua/2020/11/26/torhivlia-orhanamy-liudyny-yak-ukraintsiv/> [in Ukrainian].

4. Suprun O.M. Mistse ksenotransplantatsii sered isnuuychikh inshykh vydiv transplantatsii. O.M. Suprun, A.O. Sverhunova, A.O. Sverhunov. Aktualni problemy suchasnoi medytsyny. 2018. Vypusk 1. S. 24-34. [in Ukrainian].

5. Pro zatverdzhennia haluzevykh standartiv: nakaz MOZ Ukrainy vid 19.03.2001 № 107. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0107282-01/print> [in Ukrainian].

6. Deiaki pytannia realizatsii Zakonu Ukrainy «Pro zastosuvannya transplantatsii anatomichnykh materialiv liudyni» shchodo bioimplantativ, ksenoimplantativ, medyko-biologichnykh vymoh do tvaryn, umov yikh utrymanna, poriadku vyluchennia u tvaryn anatomichnykh materialiv dlia vyhotovlennia ksenoimplantativ: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.02.2021 № 158. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/158-2021-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

7. Rekomendatsiia № Rec (2003) 10 Komitetu ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam «Pro ksenotransplantatsiiu»: Rada Yevropy, Mizhnarodnyi dokument vid 19.06.2003 № Rec (2003) 10. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_664/print

8. Antsukh N.S. Ispolzovanye standartov Soveta Evropy dlia sovershenstvovaniya natsyonalnoho zakonodatelstva v sfere medytsyny. Minsk: izdatelstvo «Chetyre chetverty», 2013. 92 s. [in Russian].

9. Churylova T.M., Bazuryina T.I. Pravove rehulivannia ksenotransplantatsii ta transplantatsii fetalnykh materialiv. Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal. 2018. № 6. S. 118-122. [in Ukrainian].

10. Marchenko V. Ksenotransplantatsiya. Retrieved from: <https://rm.coe.int/vdim-marchenko/16808c8c66> [in Russian].

11. Kozhevnykova M. Hibrydy y khymery cheloveka y zhyvotnoho: ot myfolohyy k byotekhnolohyy. Ros. akad. nauk, Yn-t fylosofyy. Moskva: YFRAN, 2017. 151 s. [in Russian].

12. Yaponski vcheni vyrostyli liudskye vukho na spyni shchura. Retrieved from: <https://lifestyle.segodnya.ua/ua/lifestyle/science/yaponskie-uchenye-vyrastili-chelovecheskoe-uho-na-spine-krysy--686188.html> [in Ukrainian].

13. Maleyna M. Pravovoe rehulyrovanye yspolzovaniya chelovekom orhanov, tkanei y kletok zhyvotnykh. Zhurnal rossyiskoho prava. 2014. № 2. S. 21-27. [in Russian].

Стаття надійшла до редакції: 17.04.2021

УДК 340**DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-49-55**

Поляруш Світлана Іванівна,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка
 e-mail: sv_polyarush@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-1157-3248>

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ТРУДОПРАВОВІЙ СФЕРІ

Стаття присвячена характеристиці адміністративної відповідальності у сфері трудових правовідносин як особливого виду юридичної відповідальності. Зроблена спроба комплексного підходу у вивченні матеріальних і процесуальних норм адміністративної відповідальності у сфері трудових правовідносин. Зазначено, що у Кодексі законів про працю України (КЗпП України) детально прописані дисциплінарна, матеріальна та фінансова відповідальність. Підкреслено, що норми адміністративної відповідальності містяться в окремих законах та Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Відмічено, що статті КУпАП, присвячені обраній проблемі, розпорочені в окремих главах. Причиною цьому є те, що норми систематизувалися за двома критеріями: за галузевою належністю правопорушень та за об'єктом правопорушення. З'ясовано, що в КУпАП містяться статті, безпосередньо пов'язані з такими інститутами трудового права, як працевлаштування, колективний договір та угода, трудовий договір, охорона праці, трудові спори, контроль і нагляд за дотриманням законодавства про працю, трудова міграція. Найбільше статей присвячено відповідальності за правопорушення у сфері охорони праці. Вказаний правовий інститут має міжгалузевий характер. Норми КУпАП про адміністративну відповідальність в сфері охорони праці теж можна поділити на універсальні і конкретно-правові. Приділена увага практичній реалізації окремих статей КУпАП. Зокрема, детально охарактеризоване контрольно-наглядове провадження. Вказано на правову дилему щодо застосування ст. 265 КЗпП України та ст. 41 КУпАП і на факт більш повного нормативного забезпечення реалізації на практиці ст. 265 КЗпП України, що і обумовлює пріоритетність вибору санкцій інспекторами Державної служби з питань праці. Вказано на факт відсутності спеціального законодавства, де б були прописані процедурні питання проведення мирних зібрань, однак, адміністративна відповідальність за порушення останніх існує у КУпАП, що і породжує недовість окремих його статей.

Ключові слова: Кодекс України про адміністративні правопорушення, трудовоправова сфера, інститути трудового права, контрольно-наглядове провадження, мирні зібрання.

Poliarush S. ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN EMPLOYMENT SPHERE

The article is devoted to the characteristics of administrative liability in the field of labor relations as a special type of legal liability. An attempt is made to take a comprehensive approach to the study of material and procedural norms of administrative liability in the field of labor relations. It is noted that the Labor Code of Ukraine prescribes in detail the disciplinary, material and financial responsibility. It is emphasized that the norms of administrative responsibility are contained in certain laws and the Code of Ukraine on Administrative Offenses. It is noted that the articles of the Code of Administrative Offenses devoted to the selected problem are scattered in separate chapters. The reason for this is that the norms were systematized according to two criteria: the sectoral affiliation of the offense and the object of the offense. It was found that the Code of Administrative Offenses contains articles directly related to such institutions of labor law as employment, collective agreement, labor contract, labor protection, labor disputes, control and supervision over compliance with labor legislation, labor migration. Most articles are devoted to liability for offenses in the field of labor protection. This legal institution has a cross-sectoral nature. Norms of the Code of Administrative Offenses on administrative liability in the field of labor protection can also be divided into universal and specific legal. Attention is paid to the practical implementation of certain articles of the Code of Administrative Offenses. In particular, the control and supervision proceedings are described in detail. The legal dilemma regarding the application of Art. 265 of the Labor Code of Ukraine and Art. 41 the Code of Ukraine on Administrative Offenses and on the fact of more complete normative maintenance of realization in practice of Art. 265 of the Labor Code of Ukraine, which determines the priority of the choice of sanctions by inspectors of the State Labor Service. It is pointed out that there is no special legislation that would prescribe the procedural issues of holding peaceful assemblies, however, administrative liability for violations of the latter exists in the Code of Administrative Offenses, which gives rise to the invalidity of some of its articles.

Key words: Code of Ukraine on Administrative Offenses, labor law sphere, institutes of labor law, control and supervisory proceedings, peaceful assemblies.

Постановка проблеми. У трудовому праві найбільш розробленими є інститути дисциплінарної та матеріальної відповідальності. Вони чітко виписані в главах 9 та 10 Кодексу законів про працю України (КЗпП України). У ст. 265 КЗпП України визначені правопорушення, що вчиняють роботодавці, які використовують найману працю. Зауважимо, що прописані тут санкції мають фінансовий характер [1]. А от питання адміністративної відповідальності у трудовій сфері регламентуються статтями окремих законів та Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Дослідження вказаних вище норм та їх

практичної реалізації є актуальним у наш час.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми юридичної відповідальності у трудовому праві є предметом вивчення широкого кола вчених. Зокрема, розробляли теоретичні аспекти вказаної проблеми У. Бек, В. Бойко, І. Ваганова, В. Венедиктов, В. Волинець, Л. Гайдаренко, В. Гладкий, Є. Гребеник, Р. Грищенко, Ю. Годованець, Н. Дуравкіна, О. Заржицький, М. Іншин, Т. Клец, Н. Левченко, Т. Лежнева, П. Луцюк, І. Новосельська, Р. Обручков, Д. Овсянко, Є. Подорожній, Ю. Трофимовська, О. Черкасов, В. Чуб, І. Шамшина, В. Шевердіна В. Щербина та інші.

Питаннями адміністративної відповідальності у сфері трудових відносин займається досить велика кількість науковців. Серед вчених-адміністративістів, юристів-практиків та фахівців з державного управління, які вивчають вказану вище тему, можна назвати Т. Дракохруст, Л. Козятник, М. Майоренко, А. Моту, Л. Остапенко, В. Толочко, Л. Шульгу та інші.

Метою статті є комплексна характеристика матеріальних і процесуальних норм адміністративної відповідальності у сфері трудових правовідносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. У КУпАП досліджуваній нами темі присвячено усього чотири статті у главі 5 Особливої частини (ст. 41–41-3), які були внесені до Кодексу у 1995 р. [2]. Вказані статті можна поділити на дві групи: ст. 41 – порушення норм законодавства у сфері праці та ст. 41-1–41-3 – порушення процедурних норм пов'язаних із функціонуванням колективного договору чи угоди.

Ст. 41 КУпАП передбачає адміністративні стягнення за наступні адміністративні правопорушення:

- порушення встановлених термінів виплати заробітної плати, виплата її не в повному обсязі;
- порушення терміну надання посадовими особами підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та фізичними особами - підприємцями працівникам, у тому числі колишнім, на їхню вимогу документів стосовно їх трудової діяльності на даному підприємстві, в установі, організації чи у фізичної особи - підприємця, необхідних для призначення пенсії (про стаж, заробітну плату тощо), визначеного Законом України "Про звернення громадян", або надання зазначених документів, що містять недостовірні дані;
- порушення терміну проведення атестації робочих місць за умовами праці та порядку її проведення, а також інші порушення вимог законодавства про працю;
- повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, або ті самі діяння, вчинені щодо неповнолітнього, вагітної жінки, одинокого батька, матері або особи, яка їх замінює і виховує дитину віком до 14 років або дитину з інвалідністю;
- фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту);
- допуск до роботи іноземця або особи без громадянства та осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, на умовах трудового договору (контракту) без дозволу на застосування праці іноземця або особи без громадянства;
- порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці, крім порушення, передбаченого вище;
- порушення встановленого порядку повідомлення (надання інформації) центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, про нещасний випадок на виробництві;
- порушення встановлених законом гарантій та пільг працівникам, які залучаються до виконання обов'язків, передбачених законами України "Про військовий обов'язок і військову службу", "Про альтернативну (невійськову) службу", "Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію".

Об'єктом правопорушення є встановлений законодавством комплекс трудових прав громадян та прав на соціальний захист, що значно ширші від назви глави 5 КУпАП „Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці та здоров'я населення”. Об'єктивна сторона правопорушень, вказаних у ст. 41 КУпАП, проявляється через вчинення певних дій, зазначених у диспозиції статті. Суб'єктом правопорушення є посадові особи підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності; громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності; громадяни - суб'єкти підприємницької діяльності, які використовують найману працю; фізичні особи, які не мають статусу підприємців та використовують найману працю; в конкретних, вказаних у статті випадках, – працівники. Саме вони несуть відповідальність за вчинені діяння. Іншою стороною, яка застосовує санкції до правопорушників, є органи нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Суб'єктивна сторона проявляється у вчиненні правопорушення як з умислу, так і з необережності.

Основною санкцією цієї статті є штраф, розмір якого вар'юється від чотирьох до 2 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (17 грн. – один НМДГ) в залежності від правового статусу правопорушника та ступеня суспільної шкідливості проступку та виду правопорушення.

Юристи-теоретики зазначають, що відбувається розширення сфери дії норм трудового права і субсидіарне регулювання ними відносин інших галузей права, пов'язаних з трудовим процесом. У контексті зазначеного, С. Вишневецька, розглядаючи законодавство про охорону праці як комплексний міжгалузевий інститут, пропонує усі норми даного інституту об'єднати у три групи: 1) трудові норми, що регулюють безпосередньо інститут охорони праці; 2) трудові норми про охорону праці окремих категорій

працівників, в окремих галузях; 3) норми про охорону праці міжгалузевого характеру (про відшкодування шкоди при нещасних випадках на виробництві і професійних захворюваннях; про контроль (нагляд) за охороною праці; про відповідальність за порушення охорони праці; про фінансування охорони праці; про міждержавне співробітництво у сфері охорони праці) [3]. Таким чином, можна констатувати, що норми, що містяться у КУпАП і стосуються адміністративної відповідальності у трудовправовій сфері мають міжгалузевий характер.

Юристи-практики неодноразово звертали увагу на правову дилему. Суть її у тому, що допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору, є підставою для притягнення до відповідальності фізичної особи-підприємця. І тоді на підставі абзацу другого частини другої ст. 265 КЗпП та частини третьої ст. 41 КУпАП можуть збігатися суб'єкт відповідальності та вид правопорушення. Детальну відповідь щодо розв'язання вказаної проблеми дала Об'єднана палата Верховного Суду, яка сформулила власний правовий висновок, відповідно до якого:

- штрафи передбаченні статтею 265 Кодексу законів про працю України є заходами фінансової відповідальності, підстав відносити їх до заходів адміністративної відповідальності немає;

- фізична особа - підприємець, яка використовує найману працю, не може бути одночасно притягнута до відповідальності за частиною другою статті 265 Кодексу законів про працю України та частиною третьою статті 41 Кодексу України про адміністративне правопорушення в частині допуску працівника до роботи без оформлення трудового договору у зв'язку з порушенням принципу „non bis in idem” як складового елементу принципу верховенства права [4].

Здійснює перевірки і виявляє вказані правопорушення Державна служба з питань праці, яка керується з 2020 р. Постановою № 1132 Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю", де прописано порядок організації та проведення інспекційних відвідувань [5]. Контроль щодо неоформлених працівників та оплати праці здійснюють інспектори органів місцевого самоврядування.

За вказаною Постановою значно розширилося коло органів та осіб, які можуть ініціювати такі перевірки. Поряд із існуючими підставами перевірки (звернення працівника; фізичної особи, стосовно якої порушено правила оформлення трудових відносин; рішення керівника Держпраці з приводу неоформлених трудових відносин; рішення суду; повідомлення посадових осіб органів державного нагляду (контролю), правоохоронних органів про виявлені в ході виконання ними повноважень ознак порушення законодавства про працю щодо неоформлення та/або порушення порядку оформлення трудових відносин; інформація Держслужби статистики про заборгованість із виплати зарплати; інформація Державної фіскальної служби України, Пенсійного фонду України (ПФУ); звернення профспілкового органу), з'явилися нові підстави (доручення Прем'єр-міністра України; звернення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; за запитом народного депутата; у разі невиконання вимог припису інспектора Держпраці). Особливо детально прописані підозрілі дії роботодавців, за якими ПФУ ініціює перевірки органами Держпраці: роботодавців, які нараховують заробітну плату 30 і більше відсоткам працівників менше мінімальної (раніше чіткої межі не було); роботодавців, в яких стосовно працівників відсутнє повідомлення про прийняття на роботу; роботодавців, в яких протягом місяця кількість працівників, що працюють на умовах неповного робочого часу, збільшилася на 20 і більше відсотків; фізичних осіб, які виконують роботи (надають послуги) за цивільно-правовими договорами в одного роботодавця більше року; роботодавців, в яких стосовно працівників відсутні нараховування заробітної плати у звітному місяці, що завершився; роботодавців, в яких протягом року не проводилася індексація заробітної плати або сума підвищення заробітної плати становить менше суми нарахованої індексації; роботодавців, в яких 30 і більше відсотків фізичних осіб працюють на умовах цивільно-правових договорів; роботодавців із чисельністю 20 і більше працівників, в яких протягом місяця відбулося скорочення на 10 і більше відсотків працівників.

Інспекційне відвідування або рішення інспектора праці про відвідування роботодавця з метою інформування його та працівників про найбільш ефективні способи додержання законодавства з питань оформлення трудових відносин, моніторингу стану його додержання, підлягає повідомній реєстрації Держпраці чи її територіальним органом до початку їх проведення. Отже, інформацію можна віднайти на сайті Держпраці. Правда обмеження раптових перевірок так і не відбулося.

Стала уніфікованою тривалість таких перевірок: не більше десяти робочих днів. Хоча, цей строк дещо суперечить нормам п. 5 ст. 5 Закону України „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [6]. За ними строк здійснення планового заходу не може перевищувати десяти робочих днів, а щодо суб'єктів мікро-, малого підприємництва - п'яти робочих днів. І подовження строку здійснення такої перевірки не допускається.

Оскільки це контрольне провадження, то його адміністративна процедура включає такі дії:

- проведення перевірки;
- складання акту;
- складання припису щодо усунення порушень вимог законодавства про працю (якщо такі віднайдені) та встановлення строку його виконання;

- оскарження припису до керівника або заступника керівника відповідного територіального органу Держпраці, а в разі незгоди з рішенням - до Голови або заступника Голови Держпраці (необов'язковий етап);

- повторна перевірка;
- накладення штрафу у разі неусунення порушень вимог законодавства.

Процедура накладення штрафів за порушення законодавства про працю регулюється „Порядком накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення” [7]. Вказаний порядок регулює питання накладення штрафів за ст. 265 КЗпП, які є фінансовими санкціями.

Що ж стосується накладення адміністративних санкцій, то процедурні питання розроблені слабо. За статтею 255 КУпАП складати протоколи про адміністративні правопорушення мають право уповноважені на те посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, тобто інспектори Держпраці. Процедурні питання та зразок оформлення адміністративного протоколу для служби Держпраці відсутні у підзаконних актах цієї служби. Є лише „Роз'яснення щодо повноважень з питань контролю за додержанням законодавства про працю”, де зазначено, що у разі виявлення порушень, що містять ознаки адміністративного правопорушення (частини перша - четверта статті 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення) складається протокол про адміністративне правопорушення, до якого додаються копії акта перевірки та підтверджуючих документів. Протокол із додатками направляється до місцевого суду за місцем вчинення правопорушення із супровідним листом за підписом голови міської ради міста обласного значення, сільської, селищної, міської ради об'єднаних територіальних громад (далі - керівник органу контролю) із проханням повідомити про прийняте рішення [8]. Досвід розгляду справ про адміністративні правопорушення показує, що справи часто закриваються через типові помилки: неправильне визначення суб'єкта правопорушення, неправильно складений протокол про адміністративні правопорушення, порушення строків звернення, слабка доказова база.

Усе це змушує інспекторів Держпраці при виборі санкцій, що можна застосовувати до правопорушника між статтями 265 КЗпП України та 41 КУпАП, звичайно, схилитися до фінансових санкцій Кодексу законів про працю України.

Оскільки норми Особливої частини Розділу II „Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність” КУпАП об'єднувалися у глави за двома критеріями: за галузевою належністю правопорушень та за об'єктом правопорушення, тому частина статей, що пов'язані з трудовими правовідносинами, розташовані в різних главах.

Так, адміністративній відповідальності в сфері охорони праці присвячена ще ціла низка статей у різних главах КУпАП. Зокрема, у главі 8 - це ст. 93 та 94 про відповідальність за порушення нормативних актів з безпеки праці у сфері промисловості. У главі 9 - це ст. 108 про грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації сільськогосподарських машин і техніки безпеки. У главі 14 - це ст. 175-2 про здійснення суб'єктом господарювання діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки та ст. 179 про розпивання пива, алкогольних та слабоалкогольних напоїв на виробництві.

Суб'єктом відповідальності у вказаних статтях є як найманий працівник, так і посадова особа підприємства, а у ст. 175-2 - суб'єкт господарської діяльності. Серед санкцій переважають штрафи, хоча за ст. 108 можливе позбавлення працівника права керування машинами протягом одного місяця.

У названій вище главі 5 є ще ст. 41-1-41-3 КУпАП присвячені адміністративній відповідальності за порушення норм укладення, зміни, доповнення, неналежного виконання умов та здійснення контролю за виконанням колективних договорів та угод. Суб'єктами відповідальності тут можуть бути як представники власника, так і уповноважені трудовим колективом органи представників трудового колективу (скажімо, профспілка). Протоколи про відповідне правопорушення мають право складати уповноважені посадові особи Державної служби України з питань праці [9, с. 6]. Справи з вказаних правопорушень розглядаються судами за поданням однієї із сторін колективного договору чи угоди. У судовій практиці переважають справи про визнання певних пунктів чи умов колективних договорів недійсними; про визнання такими, що не виконуються, умов колективного договору; про визнання неправомірними діяльність або бездіяльність посадових осіб щодо порушення умов колективного договору; про спонукання до виконання умов колективного договору. О. Боева також зазначає, що право профспілок на звернення до суду в разі невиконання умов колективного договору певною мірою лише задекларовано, оскільки при вирішенні таких питань проблематична правильність застосування позивачем способів захисту прав та інтересів найманих працівників - з огляду на ст. 16 ЦК України, ст. 20 ГК України, ст. 3, 6 КАС України [10].

Окрім вищезазначених статей, до інститутів трудового права можна долучити ще декілька норм про адміністративну відповідальність.

Так, у ст. 204 глави 15 КУпАП виписана відповідальність за порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства. Відмітимо, що адміністративна відповідальність у сфері трудової міграції досить детально охарактеризована у статті Т. Дракохруст. Дослідниця наголосила, що стаття 204 КУпАП повинна розглядати поняття роботодавця (замовника) і запрошення на в'їзд іноземного громадянина, віковий ценз іноземного працівника, питання

фактичного допущення іноземного працівника до трудових обов'язків без укладення договору. Наявність трьох складів правопорушень, відсутність термінологічної бази в єдиному правовому акті, яка в цьому випадку має деяку специфіку, видова роздробленість порушень у сфері міграції ускладнюють застосування статті 204 КУпАП, а наслідком цього є неправильна кваліфікація правопорушень [11, с. 90].

До інституту трудового договору у трудовому праві примикає стаття 200 глави 15 КУпАП про прийняття на роботу без паспорта. Суб'єктами відповідальності тут є посадові особи підприємств, установ, організацій. Що ж до санкцій, то вони досить м'які. У випадку скоєння проступку вперше, застосовується штраф від одного до трьох НМДГ, а в разі повторного правопорушення – штраф піднімається до 10-14 НМДГ. І знову ж таки, провадження за цією статтею є прерогативою служби Держпраці.

Окремі норми і інститути трудового права тісно пов'язані з інститутами і нормами права соціального забезпечення. Серед таких інститутів можна назвати інститут зайнятості населення та страхування на випадок безробіття, охорони праці і страхування від нещасних випадків на виробництві та профзахворювань і таке інше. У главі 12 КУпАП ст. 165-1, 165-3, 165-4, 165-5 встановлюють адміністративну відповідальність за порушення законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності. Суб'єктами відповідальності за вказаними статтями є посадові особи підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності (тобто, це бухгалтери), фізичні особи-підприємці, які використовують найману працю або особи, які забезпечують себе роботою самостійно. Найбільші стягнення передбачені ст. 165-1 „Порушення законодавства про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування і загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”. Розмір його вар'юється від 30 до 3000 НМДГ. Усі ж інші проступки, пов'язані із порушенням законодавства про соціальне страхування, караються штрафами від восьми до 20 НМДГ.

У трудовому праві також є інститут трудових спорів. Засобом тиску на роботодавця можуть бути мирні збори, мітинги, пікети, демонстрації, а також страйк. У ст. 19 Закону України „Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” зазначається, що у випадку проведення зборів, мітингів, пікетів за межами підприємства орган (особа), який очолює страйк, повинен повідомити про запланований захід місцевий орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування не пізніше ніж за три дні [12]. У ст. 27 Закону України „Про професійні спілки, їх права і гарантії діяльності” встановлене право профспілок на організацію та проведення страйків, зборів, мітингів, походів і демонстрацій на захист трудових і соціально-економічних прав та інтересів працівників відповідно до закону. Однак, спеціальний закон, де б регламентувалися порядок проведення мирних зібрань в Україні, існує на рівні законопроектів. Таким чином, спеціального закону немає, а в КУпАП існують ст. 185-1 про відповідальність за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, та ст. 185-2 про відповідальність за створення умов для організації і проведення з порушенням встановленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій. На це, зокрема, звернув увагу С. Івасюк, підкресливши алогічність ситуації та необхідність прийняття відповідного законодавчого акту [13].

Варто також констатувати, що санкції за вказаними статтями досить жорсткі: штрафи від 10 до 100 НМДГ, а за с 185-1 можливі виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб. Названі санкції застосовуються до організаторів мирних зібрань і ними є лідери профспілок.

Заборонити проведення мирних зібрань чи встановити інші обмеження на свободу мирних зібрань (щодо місця чи часу їх проведення) може лише окружний адміністративний суд за позовною заявою органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування. При чому, ч. 9 ст. 280 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) чітко встановлені підстави такої заборони. Суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У разі встановлення обмеження права на свободу мирних зібрань суд повинен обґрунтувати у постанові необхідність встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, а також пропорційність способу такого обмеження [14]. У той же час, ст. 281 КАС України наголошує, що організатор (організатори) мирних зібрань мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів.

До інституту нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю є близькими у главі 15 КУпАП ст. 188-1 (невиконання розпорядження державного або іншого органу про працевлаштування); ст. 188-4 (невиконання законних вимог центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці); ст. 188-6 (невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, або створення перешкод для діяльності цього органу); ст. 188-23 (перешкоджання уповноваженим особам

органів доходів і зборів, Пенсійного фонду, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування у проведенні перевірок). Суб'єктом відповідальності за вказаними нормами може бути або працівник, або посадова особа, або власник підприємства, установи чи організації. Санкції, які застосовуються за даними статтями є м'якими і обмежуються штрафами від п'яти до 100 НМДГ.

Висновки. Таким чином, можна констатувати, що адміністративна відповідальність у сфері трудових правовідносин достатньо широко представлена в КУпАП, однак, норми розпорошені в декількох главах через специфічний підхід до їх класифікації. Інспектори з Держпраці при накладенні стягнень можуть обирати фінансові санкції за ст. 265 КЗпП чи адміністративні санкції ст. 41 КУпАП. І на практиці такий вибір на користь фінансових стягнень. Одним із засобів тиску на роботодавця у колективних трудових спорах є мирні зібрання. Проте, порядок проведення таких мирних зібрань дуже схематично окреслений у чинному законодавстві України. Попри відсутність спеціального закону з вказаного вище питання, в КУпАП прописані ст. 185-1 та ст. 185-2 про відповідальність за порушення порядку організації і проведення мирних зібрань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кодекс законів про працю України: прийнятий Верховною Радою УРСР 10 грудня 1971 р. № 322-УІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: прийнятий Верховною Радою УРСР 7 грудня 1984 р. № 8074-10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
3. Вишновецька С.В. Сфера дії трудового права: актуальні проблеми. *Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення*: матеріали V Всеукраїнської наук.-практ. конф., м. Харків, 28 жовтня 2016 р. Х.: ХНУВС, 2016. С. 68–71.
4. Постанова Верховного Суду України у справі №260/1743/19 адміністративне провадження №К/9901/18177/20 від 22 грудня 2020 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93708687>
5. Про внесення змін до Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1132. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1132-2019-%D0%BF#Text>
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-У. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
7. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2013 р. № 509. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2013-%D0%BF#Text>
8. Роз'яснення щодо повноважень з питань контролю за додержанням законодавства про працю: Роз'яснення Державної служби України з питань праці від 19 вересня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001880-17#Text>
9. Методичні рекомендації з питань розробки та укладення колективного договору. Додаток 2 до постанови Президії Профспілки від 06.07.2018 № ПР7-15-20ог. URL: <http://obkom.dp.ua/wp-content/uploads/2019/10/>. Pdf
10. Боева О.С. Захист трудових прав шляхом здійснення профспілкового контролю колективного договору. URL: <https://kia.court.gov.ua/sud2690/1j/4q/121410/>
11. Дракохруст Т.В. Особливості адміністративної відповідальності у сфері трудової міграції. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2019/tom_1/17.pdf
12. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 3 березня 1998 р. № 137/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137/98-вр#Text>
13. Івасюк С. Живи, кохай та протестуй, або 28 років в очікуванні закону. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/09/18/7226449/>
14. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-ІУ (редакція від 11.04.2021 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

REFERENCES:

1. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy. (1971, December 10). [Code of Labor Laws of Ukraine]. Verkhovna Rada URSR 10 hrudnia 1971 r. №322-UIII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> [in Ukrainian].
2. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia. (1984, December 7). [Code of Ukraine on Administrative Offenses]. Verkhovna Rada URSR 7 hrudnia 1984 r. №8074-10. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> [in Ukrainian].
3. Vyshnovetska, S.V. (2016). Sfera dii trudovoho prava: aktualni problemy. [Scope of labor law: current issues]. Sfera dii trudovoho prava ta prava sotsialnoho zabezpechennia: materialy V Vseukrainskoi nauk.-prakt. konf., m. Kharkiv, 28 zhovtnia 2016 r. Kh.: KhNUVS [in Ukrainian].
4. Postanova Verkhovnoho Sudu Ukrainy u spravi №260/1743/19 administratyvne provadzhennia №К/9901/18177/20 vid 22 hrudnia 2020 r. (2020). [Resolution of the Supreme Court of Ukraine in case №260 / 1743/19 administrative proceedings]. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93708687> [in Ukrainian].
5. Pro vnesennia zmin do Poriadku zdiisnennia derzhavnoho kontroliu za doderzhanniam zakonodavstva pro pratsiu. (2019). [On amendments to the Procedure for state control over compliance with labor legislation].

Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 4 hrudnia 2019 r. № 1132. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1132-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

6. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti. (2007, April 5). [On the basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity]. Zakon Ukrainy vid 5 kvitnia 2007 r. № 877-U. (2007). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> [in Ukrainian].

7. Pro zatverdzhennia Poriadku nakladennia shtrafiv za porushennia zakonodavstva pro pratsiu ta zainiatist naselennia. (2013). [On approval of the Procedure for imposing fines for violations of labor and employment legislation]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 lystopada 2013 r. № 509. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2013-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

8. Roz'iasnennia shchodo povnovazhen z pytan kontroliu za doderzhanniam zakonodavstva pro pratsiu. (2017). [Clarification of powers to monitor compliance with labor legislation]. Roz'iasnennia Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z pytan pratsi vid 19 veresnia 2017 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001880-17#Text> [in Ukrainian].

9. Metodichni rekomendatsii z pytan rozrobky ta ukladennia kolektyvnoho dohovoru. (2018). [Methodical recommendations on the development and conclusion of a collective agreement]. Dodatok 2 do postanovy Prezydii Profspilky vid 06.07.2018 № PR7-15-20oh. Retrieved from: obkom.dp.ua/wp-content/uploads/2019/10/ [in Ukrainian].

10. Boieva, O.S. Zakhyst trudovykh prav shliakom zdiisnennia profspilkovoho kontroliu kolektyvnoho dohovoru. [Protection of labor rights through the implementation of trade union control of the collective agreement]. Retrieved from: <https://kia.court.gov.ua/sud2690/1j/4q/121410/> [in Ukrainian].

11. Drakokhrust, T.V. (2019). Osoblyvosti administratyvnoi vidpovidalnosti u sferi trudovoi mihratsii. [Features of administrative responsibility in the field of labor migration]. Retrieved from: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2019/tom_1/17.pdf [in Ukrainian].

12. Pro poriadok vyrishennia kolektyvnykh trudovykh sporiv (konfliktiv). (1998, March 3). [On the procedure for resolving collective labor disputes (conflicts)]. Zakon Ukrainy vid 3 bereznia 1998 r. № 137/98-VR. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137/98-vr#Text> [in Ukrainian].

13. Ivasiuk, S. (2019). Zhyvy, kokhai ta protestui, abo 28 rokiv v ochikuvanni zakonu. [Live, love and protest, or 28 years waiting for the law.]. Retrieved from: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/09/18/7226449/> [in Ukrainian].

14. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy. (2005, July 6). [Code of Administrative Procedure of Ukraine]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 18.04.2021

УДК 351.773: 374.44

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-55-60

Терзі Олена Олександрівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри судової медицини
Одеського національного медичного університету
e-mail: terzi.elena@ukr.net

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ

Досліджуються досягнення та недоліки першого етапу надання медичних послуг населенню. Аналізується нормативно-правова база. Розглянуто наслідки реалізації Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні за 2014-2018 роки. Зазначено на основні завдання продовження реформування вітчизняної системи охорони здоров'я. Розкрито заходи з відпрацювання надання вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги.

Автором зроблено висновок про те, що нормативно-правовими актами загального та спеціального характеру здійснюється надання медичних послуг населенню. За змістовною сутністю більшість правових актів відповідають європейським стандартам та є відповідними до законодавства Європейського Союзу. Встановлено, що на сьогодні вже досягнуті перші позитивні результати: чітко розмежовано надання медичних послуг первинного, вторинного і третинного рівня, сформовано первинну ланку медичної допомоги населенню, фактично завершений електронний документообіг у системі охорони здоров'я.

Ключові слова: реформування, охорона здоров'я, медичні послуги, нормативно-правові акти, програма медичних гарантій.

Terzi O. REGULATORY REGULATION IN THE FIELD OF PROVIDING MEDICAL SERVICES TO THE POPULATION

The achievements and shortcomings of the first stage of providing medical services to the population are studied. The regulatory framework is analyzed. The consequences of the implementation of the National Strategy for Health Care Reform in Ukraine for 2014-2018 are considered. The main tasks of continuing to reform the domestic health care system are indicated. Measures to test the provision of secondary (specialized) and tertiary (highly specialized) medical care are disclosed.

The author concludes that regulations of general and special nature provide medical services to the population. In essence, most legal acts meet European standards and are in line with European Union law. It has been established that the first positive results have been achieved so far: the provision of primary, secondary and tertiary level medical services has been clearly delineated, the primary level of medical care has been formed, and electronic document management in the health care system has been completed.

Key words: reform, health care, medical services, normative-legal acts, program of medical guarantees.

Постановка проблеми. Реформування сфери охорони здоров'я здійснюється нормативно-правовими актами загального та спеціального характеру. Перша група актів встановлює загальні засади, пріоритети, головні завдання суб'єктів реформування, до таких віднесемо затверджену Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) у 2011 році загальнодержавну програму «Здоров'я 2020: український вимір», схвалений указом Президента України від 14.01.2015 року Національний план дій з реформування «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена розпорядженням КМУ № 1013-р. «Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я».

Другою групою нормативно-правових актів спеціального характеру є закони України, які встановлюють необхідні зміни в конкретних сферах охорони здоров'я, це, зокрема, Закон України (далі – ЗУ) «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р. № 2168-VIII, ЗУ «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» від 14.11.2017 р. № 2206-VIII, ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо видатків на первинну медичну допомогу» від 7.12. 2017 р. № 2233-VIII, ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» від 20.12.2019 р. № 421-IX.

Постановами КМУ затверджена відповідна підзаконна нормативно-правова база, яка впорядковувала окремі питання реформування охорони здоров'я, заходи плану реалізації Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я на період до 2020 року, діяльність спостережної ради закладу охорони здоров'я та інші актуальні аспекти медичної галузі. Міністерством охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) розроблено правові положення для забезпечення впровадження первинної медичної допомоги, це: Порядок вибору, який надає первинну медичну допомогу, Порядок надання первинної медичної допомоги, статут комунального некомерційного підприємства та інші.

Початковим етапом реформування сфери охорони здоров'я є первинна ланка надання медичної допомоги, а саме вибір сімейного лікаря. Первинна ланка медичної допомоги населенню України уже сформована. До позитивних досягнень віднесемо фактично завершений електронний документообіг у системі охорони здоров'я; візит до лікарів-спеціалістів здійснюється лише за направленням сімейного лікаря. Важливим нововведенням стало створення електронної системи охорони здоров'я. Оптимальною для вирішення питань медичної допомоги сільського населення є телемедицина. Структурна перебудова надання медичних послуг чітко розмежувала первинний, вторинний і третинний рівня. Розглянемо перші наслідки реформування системи охорони здоров'я та заплановані результати на перспективу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науковцями розглядається як реалізація реформування системи охорони здоров'я в цілому, так і її окремі аспекти, у тому числі відзначаються його недоліки та наводяться пропозиції щодо удосконалення нормативно-правових актів. Так, М.Аніщенко аналізує основні тенденції сучасного реформування законодавства України у сфері охорони здоров'я [1], Д.Гомон відмічає кардинальні стратегічні напрямки реформування та оптимізації державної політики України у цій сфері [2], Ю.Вороненко та Н.Гойда вказує на успіхи та перешкоди реформування охорони здоров'я [3], Т.Юрочко та С.Бубенчикова підводять підсумок результатів реформування за 2014-2018 роки [4], О.Гончарова аналізує впровадження електронної системи охорони здоров'я [5], І.Сенюта вказує на суперечливість законних та підзаконних нормативно-правових актів [6]. Однак комплексне дослідження зазначеної проблематики ще потребує додаткового висвітлення.

Метою статті є аналіз нормативно-правового регулювання у сфері надання медичних послуг населенню, у тому числі розгляд проблем та недоліків реформування системи охорони здоров'я та пропозицій щодо його удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. До основних завдань реформування в системі охорони здоров'я віднесено структурна перебудова надання медичних послуг, яка включає чітке розмежування первинного, вторинного і третинного рівня; забезпечення пріоритетного розвитку первинної медичної допомоги з акцентом на її профілактичну складову; запровадження сучасних механізмів організації медичної допомоги, як то вільний вибір лікаря первинної ланки та систему направлень на вторинний і третинний рівень; запровадження дієвої системи управління якістю медичної допомоги із застосуванням медичних стандартів та клінічних протоколів, що базуються на надійних наукових даних. Дослідниками

відмічається значення впровадження пілотних проектів під час реформування системи охорони здоров'я, метою яких є апробація визначених підходів до реформ, виявлення потенційних ризиків, визначення кола заходів з нейтралізації цих ризиків, їх нейтралізація ще до розгортання їх на загальнонаціональному рівні [3, с.25].

Реалізація прийнятих нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я у зв'язку із її реформуванням дозволила змінити механізми фінансування медичних закладів, які надають первинну медичну допомогу за принципом «гроші йдуть за пацієнтом», створити Національну службу здоров'я України (далі – НСЗУ), як замовника медичних послуг, розпочати та налагодити процес автономізації медичних закладів. Заробітна плата лікарів первинної медичної допомоги зросла майже у 4 рази. Змінилися принципи закупівлі лікарських засобів: з 2015 року державні закупівлі здійснюються із залученням спеціалізованих міжнародних організацій. Це дозволило заощадити майже 39% виділених коштів. Україна повністю забезпечена вакцинами, які необхідні відповідно до календаря щеплень. Реалізована програма «Доступні ліки»: понад 6,6 млн. українців отримали ліки за понад 28 млн. рецептами на суму 1,3 млрд. грн. Розпочався процес розбудови системи громадського здоров'я, яка закладає засади переорієнтації охорони здоров'я від політики лікування до політики зміцнення та збереження здоров'я людини. Запущено пілотний проект розвитку екстреної медичної допомоги у 6 регіонах України, на що додатково виділено 1 млрд. грн. [4].

Перший етап надання медичних послуг населенню закінчено. У подальшому заплановано продовжити нормативно-правове регулювання реформування фінансових механізмів на рівні спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги, реалізацію програми розвитку сільської медицини, гарантованого пакету медичних послуг, реформи закупівель лікарських засобів та медичних виробів, розбудови системи громадського здоров'я, посилити взаємодію органів державної влади і місцевого самоврядування, розширити види медичної допомоги, якість надання медичних послуг, тощо.

Протягом 2018-2019 років відбувалося поступове впровадження заходів медичної допомоги населенню за програмою медичних гарантій, здійснювалася реалізація пілотних проектів для окремих видів медичних послуг та закладів охорони здоров'я, населених пунктів і регіонів. А з січня 2020 року такі перетворення здійснювалися повноцінно на всіх ланках та на всій території України [7].

На 2019-2023 роки передбачено продовження реформування вітчизняної системи охорони здоров'я відповідно до європейських стандартів і ринкових умов. Основна увага звернена на впровадження задекларованих фінансових механізмів на рівні спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги, реалізацію програми розвитку сільської медицини щодо її додаткового фінансування, гарантованого пакету медичних послуг. Передбачається завершити реформу закупівель лікарських засобів та медичних виробів, завершити розбудову системи громадського здоров'я, чіткий розподіл функцій та повноважень між КМУ, МОЗ України та інших органів влади у системі громадського здоров'я.

Досліджуючи трансформацію охорони здоров'я, М.Аніщенко зазначив на численні зміни у законодавстві, у тому числі: зміна концепції фінансування закладів охорони здоров'я; перехід від утримання закладів охорони здоров'я до державних закупівель медичних послуг; діджиталізація сфери охорони здоров'я; зміна вимог до професійних компетентностей керівних працівників закладів охорони здоров'я; підвищення впливу громадськості у сфері охорони здоров'я, їх участі в ухваленні управлінських рішень, зокрема через спостережні та опікунські ради, конкурсні комісії тощо; спроба запровадження лікарського самоврядування; посилення антикорупційних вимог до закладів охорони здоров'я через зміну їх організаційно-правової форми з бюджетних установ на казенні або комунальні некомерційні підприємства, зокрема розширення кола суб'єктів декларування з-поміж працівників закладів охорони здоров'я [1, с.284].

Подальше реформування державної політики у сфері охорони здоров'я передбачає доповнення законодавчих актів з метою уточнення окремих повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування, видів медичної допомоги, якості надання медичних послуг, тощо. Для прикладу приведемо ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» від 20.12.2019 р. № 421-IX [8]. Він встановлює внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я від 26.01.1993 р. № 2427-VIII про розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері організації матеріально-технічного, кадрового та фінансового забезпечення комунальних закладів охорони здоров'я, сприяння їх розвитку та планів розвитку госпітальних округів, співробітництва територіальних громад з цих питань, реорганізації закладів охорони здоров'я. Ним внесені зміни до ЗУ «Про екстрену медичну допомогу» (підвищено стандарти оплати праці водіїв бригад екстреної медичної допомоги до рівня медичних працівників) та «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів».

Крім того, цим законом скасовано встановлене відповідно до приписів ЗУ «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р. №2168-VIII обмеження для державних і комунальних закладів охорони здоров'я, що є надавачами послуг за програмою медичних гарантій, обсягу платних медичних послуг у 20 % від обсягу всіх наданих послуг; відкладено реалізацію державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій за усіма видами медичної допомоги до 1.04.2020 року [1, с.280].

Надалі здійснюється відпрацювання надання вторинної (спеціалізованої) та третинної

(високоспеціалізованої) медичної допомоги. Для цього розроблена програма медичних гарантій, з визначенням конкретного переліку безкоштовних послуг і ліків на всіх рівнях медичної допомоги. Розроблені галузеві стандарти у сфері охорони здоров'я: протокол «Надання медичної допомоги для лікування коронавірусної хвороби (COVID-19), затверджений наказом МОЗ України від 02.04.2020 р. № 762 [9], Примірний табель матеріально-технічного оснащення закладів охорони здоров'я та фізичних осіб – підприємців, які надають первинну медичну допомогу, затверджений наказом МОЗ України від 26.01.2018 р. № 148 [10], Порядок направлення пацієнтів до закладів охорони здоров'я та фізичних осіб-підприємців, які в установленому законом порядку одержали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики та надають медичну допомогу відповідного виду, затверджений наказом МОЗ України від 28.02.2020 р. № 586 [11]. Зазначеним Порядком встановлені особливості здійснення направлення: ініціатор направлення приймає таке рішення на підставі оцінки стану здоров'я пацієнта, наявності медичних показань для отримання відповідних послуг, відповідно до галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я та з урахуванням порядків надання медичної допомоги відповідного виду. Направлення здійснюється для забезпечення отримання пацієнтом медичних послуг в амбулаторних або стаціонарних умовах, медичних послуг, що надаються виїзними бригадами, проведення лабораторних, інструментальних або функціональних досліджень. Порядком встановлюються підстави отримання такого направлення, особливості організації медичного обслуговування за направленням, випадки, за яких медичні послуги за направленням не видаються.

З 1.04.2020 р. почала реалізовуватися Програма медичних гарантій на рівні вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги. Програма медичних гарантій включає пакети медичних послуг, пов'язані із наданням за принципом екстериторіальності: 1) екстреної медичної допомоги; 2) первинної медичної допомоги; 3) вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги; 4) третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги; 5) паліативної медичної допомоги; 6) медичної реабілітації; 7) медичної допомоги дітям до 16 років; 8) медичної допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами. Надання медичної допомоги може бути і платним і безоплатним. Аналіз нормативно-правових актів з цього питання дозволив І.Сенюті зробити такий висновок: якщо пацієнт звертається за вторинною допомогою без направлення сімейного лікаря, то це платна послуга, а якщо вторинна допомога буде надаватись за направленням сімейного лікаря і буде включена до програми медичних гарантій, то безоплатно. Тобто той самий обсяг медичної допомоги залежно від способу отримання може надаватись і платно, і безоплатно [6]. Зауважимо, НСЗУ оплачуються лише медичні послуги, тягар інших витрат несе пацієнт.

Станом на вересень 2020 року з НСЗУ законтрактовано 3095 надавачів медичних послуг населенню, яким виплачено 51,6 млрд. грн. за надання послуг пацієнтам за Програмою медичних гарантій. З них: 13,3 млрд. грн. виплачено закладам первинної ланки; 29,7 млрд. грн. – закладам, що надають вторинну (спеціалізовану) допомогу; 3,7 млрд. грн. – закладам екстреної медичної допомоги. Також 4,9 млрд. грн. виплачено медичним закладам, що надають допомогу пацієнтам хворим на COVID-19, або з підозрою на нього. З січня по вересень 2020 року чисельність українців, які підписали декларації з лікарями зросла на 1,5 млн., 30 млн. 610 тис. українців вже уклали декларації з лікарями первинної ланки. Кількість надавачів первинної допомоги, які уклали договір з НСЗУ станом на 01.10.2020 року на 216 більше, ніж було на кінець минулого року. Причому 75% з них є приватними або лікарями ФОП. Зросла чисельність лікарів, які надають пацієнтам первинну допомогу, з початку року їх стало більше на понад 800 осіб. До Програми медичних гарантій також входить програма реімбурсації «Доступні ліки», за якою пацієнти можуть отримати медикаменти для лікування серцево-судинних захворювань, діабету II типу та бронхіальної астми за рецептом лікаря безоплатно або з незначною доплатою. На сьогодні пацієнти можуть отримати 264 найменування таких лікарських засобів, 85 з них на безоплатній основі. Отримати ліки пацієнти можуть в понад 8,5 тисяч аптек по всій країні. Програмою «Доступні ліки» користуються 2,4 млн. пацієнтів. За відпущені аптеками ліки з початку року НСЗУ виплачено 686,6 млн. грн [12].

У 2021 році НСЗУ почала розробляти Програму медичних гарантій-2021, основною тезою якої є наближення медичної допомоги до пацієнта. Основними шляхами її реалізації є: розвиток амбулаторного рівня допомоги; лікування хворих на туберкульоз після виписки з лікарні на амбулаторному рівні; впровадження мобільної психіатричної допомоги; розвиток державної програми реімбурсації «Доступні ліки», розвиток медичної реабілітації. Розвиток останнього напрямку полягає в допомозі пацієнтам із соматичними захворюваннями, що потребують значних коштів: інфаркт, інсульт, онкологічні захворювання та післяопераційна реабілітація [12].

Висновки. Отже, відповідно до реформування системи охорони здоров'я нормативно-правовими актами загального та спеціального характеру здійснюється надання медичних послуг населенню. За змістовною сутністю більшість правових актів відповідають європейським стандартам та є відповідними до законодавства Європейського Союзу. Досягнуті перші позитивні результати: чітко розмежовано надання медичних послуг первинного, вторинного і третинного рівня, сформовано первинну ланку медичної допомоги населенню, фактично завершений електронний документообіг у системі охорони здоров'я. В подальшому йде реалізація Програми медичних гарантій на рівні вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги з визначенням конкретного переліку безкоштовних послуг і ліків на всіх рівнях медичної допомоги. Розроблені галузеві стандарти у сфері охорони здоров'я, формується відповідна правова база. У

перспективі передбачається врахування проблемних аспектів її реалізації, їх усунення та удосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Аніщенко М.А. Основні тенденції сучасного реформування законодавства України у сфері охорони здоров'я. *Актуальні питання фармацевтичної і медичної науки та практики*. 2020. Т. 13. № 2(33). С. 278–287.
2. Гомон Д.О. Державна політика України у сфері охорони здоров'я в контексті реформування. *Право і суспільство*. 2015. № 6.2. С. 104–108.
3. Вороненко Ю.В., Гойда Н.Г. Реформування охорони здоров'я: успіхи та перешкоди. *Сучасні медичні технології*. 2013. № 2. С. 24–26.
4. Юрочко Т., Бубенчикова С. Реформування та розвиток системи охорони здоров'я в Україні. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/Fin_11.Toronto_Ohorona_zdorovya.pdf
5. Гончарова О. Реформа медичної галузі – панацея чи остаточне знищення? URL: <http://khpg.org/index.php?id=1484060362>
6. Сенюта І. Медична реформа: To be or not to be? URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011320.
7. Терзі О.О. Адміністративно-правовий вимір медичної реформи України. *Новітні чинники формування особистості майбутніх фахівців охорони здоров'я*: Матеріали XVIII міжнародної наукової конференції. Київ, 21 березня 2018. С.168–171.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідкладних заходів у сфері охорони здоров'я: Закон України від 20.12.2019. № 421-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421-20>
9. Про затвердження протоколу «Надання медичної допомоги для лікування коронавірусної хвороби (COVID-19)»: Наказ МОЗ України від 02.04.2020 N 762 URL: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-2042020--762-pro-zatverdzhennja-protokolu-nadannja-medichnoi-dopomogi-dlja-likuvannja-koronavirusnoi-hvorobi-covid-19>
10. Про затвердження примірної таблиці матеріально-технічного оснащення закладів охорони здоров'я та фізичних осіб-підприємців, які надають первинну медичну допомогу: Наказ МОЗ України від 26.01.2018 № 148 URL: <http://khocz.com.ua/pro-zatverdzhennja-primirnogo-tabelja-materialno-tehnichnogo-osnashennja-zakladiv-ohoroni-zdorov-ja/>
11. Про затвердження порядку направлення пацієнтів до закладів охорони здоров'я та фізичних осіб-підприємців, які в установленому законом порядку одержали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики та надають медичну допомогу відповідного виду, затверджено наказом МОЗ України від 28.02.2020 №586 URL: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-28022020--586-pro-zatverdzhennja-porjadku-napravlennja-pacientiv-do-zakladiv-ohoroni-zdorovja-ta-fizichnih-osib---pidpriemciv-jaki-v-ustanovlenomu-zakonom-porjadku-oderzhali-licenziju-->
12. Медична реформа URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/reforma-sistemi-ohoroni-zdorovya>

REFERENCES:

1. Anishchenko, M.A. (2020). Osnovni tendentsii suchasnoho reformuvannia zakonodavstva Ukrainy u sferi okhorony zdorovia. [The main trends of modern reform of Ukrainian legislation in the field of health care]. *Aktualni pytannia farmatsevychnoi i medychnoi nauky ta praktyky*, 2(33), 278–287 [in Ukrainian].
2. Homon, D.O. (2015). Derzhavna polityka Ukrainy u sferi okhorony zdorovia v konteksti reformuvannia. [State policy of Ukraine in the field of health care in the context of reform]. *Pravo i suspilstvo*, 6, 104–108 [in Ukrainian].
3. Voronenko, Yu.V., & Hoida, N.H. (2013). Reformuvannia okhorony zdorovia: uspikhy ta pereshkody. [Health care reform: successes and obstacles]. *Suchasni medychni tekhnolohii*, 2, 24–26 [in Ukrainian].
4. Yurochko, T., & Bubenchykova, S. (2019). Reformuvannia ta rozvytok systemy okhorony zdorovia v Ukraini. [Reforming and development of the health care system in Ukraine]. Retrieved from: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/Fin_11.Toronto_Ohorona_zdorovya.pdf [in Ukrainian].
5. Honcharova, O. Reforma medychnoi haluzi – panatseia chy ostatochne znyshchennia? [Reform of the medical industry - a panacea or final destruction?]. Retrieved from: <http://khpg.org/index.php?id=1484060362> [in Ukrainian].
6. Seniuta, I. Medychna reforma: To be or not to be? [Medical reform: To be or not to be?]. Retrieved from: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011320. [in Ukrainian].
7. Terzi, O.O. (2018). Administratyvno-pravovy vimir medychnoi reformy Ukrainy. [Administrative and legal dimension of medical reform in Ukraine]. *Novitni chynnyky formuvannia osobystosti maibutnikh fakhivtsiv okhorony zdorovia: Materialy XVIII mizhnarodnoi naukovoї konferentsii*. Kyiv, 21 bereznia 2018. S.168–171 [in Ukrainian].
8. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo nevidkladnykh zakhodiv u sferi okhorony zdorovia. (2019, December 20). Zakon Ukrainy № 421-IX. [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Urgent Measures in the Field of Health Care]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421-20> [in Ukrainian].

9. Pro zatverdzhennia protokolu «Nadannia medychnoi dopomohy dlja likuvannia koronavirusnoi khvoroby (COVID-19). (2020). Nakaz MOZ Ukrainy vid 02.04.2020 N 762. [On approval of the protocol “Provision of medical care for the treatment of coronavirus disease (COVID-19)]. Retrieved from: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-2042020--762-pro-zatverdzhennja-protokolu-nadannja-medichnoi-dopomogi-dlja-likuvannja-koronavirusnoi-hvorobi-covid-19> [in Ukrainian].

10. Pro zatverdzhennia prymirnoho tabelia materialno-tekhnichnoho osnashchennia zakladiv okhorony zdorovia ta fizychnykh osib-pidpriemtsiv, yaki nadaiut pervynnu medychnu dopomohu. (2018). [On approval of the approximate report card of material and technical equipment of health care institutions and individual entrepreneurs providing primary health care]. Nakaz MOZ Ukrainy vid 26.01.2018 № 148. Retrieved from: <http://khocz.com.ua/pro-zatverdzhennja-primirnogo-tabelja-materialno-tehnichnogo-osnashchennja-zakladiv-okhorony-zdorov-ja/> [in Ukrainian].

11. Pro zatverdzhennia poriadku napravlennia patsientiv do zakladiv okhorony zdorovia ta fizychnykh osib-pidpriemtsiv, yaki v ustanovlenomu zakonom poriadku oderzhaly litsenziiu na provadzhennia hospodarskoi diialnosti z medychnoi praktyky ta nadaiut medychnu dopomohu vidpovidnoho vydu. (2020). [On approval of the procedure for referring patients to health care institutions and natural persons-entrepreneurs who in the manner prescribed by law received a license to conduct business in medical practice and provide medical care of the appropriate type]. Nakaz MOZ Ukrainy vid 28.02.2020 №586. Retrieved from: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-28022020--586-pro-zatverdzhennja-porjadku-napravlennja-pacientiv-do-zakladiv-okhorony-zdorovja-ta-fizichnih-osib---pidpriemciv-jaki-v-ustanovlenomu-zakonom-porjadku-oderzhali-licenziju> [in Ukrainian].

12. Medychna reforma. [Medical reform]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/reforma-sistemi-okhorony-zdorovya> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 16.04.2021

УДК 342.9

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-60-65

Корнійченко Анастасія Олександрівна,
*аспірант, асистент кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: anastasiakorniichenko@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7826-4386>*

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ БУЛІНГУ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА

У статті визначено та проаналізовано принципи адміністративно-правового механізму запобігання булінгу, здійснити їх розподіл. Досліджено загальні принципи права, а також принципи адміністративного права. Вказано, що принципи в системі адміністративно-правового механізму запобігання булінгу посідають визначальне місце серед інших елементів нормативно-правового блоку. Запропоновано принципи адміністративно-правового механізму запобігання булінгу поділяти на дві групи: органічні та організаційно-функціональні.

Наголошено, що органічні принципи становлять фундаментальну основу й визначають саму природу булінгу та відповідних прав учасників освітнього процесу, які порушуються при його здійсненні. Вказано, що без означених принципів, в цілому, не можна вести мову про необхідність забезпечення прав і свобод учасників освітнього процесу загалом та дітей, як основну категорію цих учасників, зокрема. Зазначено, що до органічних принципів адміністративно-правового механізму запобігання булінгу необхідно відносити: принципи рівності, недискримінації, толерантної поведінки, забезпечення найкращих інтересів дитини, нульової терпимості до проявів булінгу.

Визначено, що організаційно-функціональні принципи випливають із мети, призначення та діяльності суб'єктів публічного адміністрування й безпосередньо впливають на реалізацію адміністративно-правового механізму запобігання булінгу. До них належать: принцип пріоритету забезпечення, дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина (учасників освітнього процесу), принцип верховенства права, законності, компетентності, співробітництва та взаємодії, превенції, відповідальності, належного управління, гуманізму та справедливості.

Ключові слова: принципи, адміністративно-правовий механізм, булінг, запобігання булінгу, права дитини, публічне адміністрування.

PREVENTION IN UKRAINE: CONCEPT AND SYSTEM

The article defines and analyzes the principles of the administrative and legal mechanism to prevent bullying, to distribute them. The general principles of law, as well as the principles of administrative law are studied. It is indicated that the principles in the system of the administrative and legal mechanism of bullying prevention occupy a decisive place among other elements of the normative-legal block. It is proposed to divide the principles of the administrative-legal mechanism of bullying prevention into two groups: organic and organizational and functional.

It is emphasized that organic principles are the fundamental basis and determine the very nature of bullying and the corresponding rights of participants in the educational process, which are violated in its implementation. It is stated that without these principles, in general, it is impossible to talk about the need to ensure the rights and freedoms of participants in the educational process in general and children, as the main category of these participants in particular. It is noted that the organic principles of the administrative and legal mechanism of bullying prevention should include: the principles of equality, non-discrimination, tolerant behavior, ensuring the best interests of the child, zero tolerance for bullying.

It is determined that the organizational and functional principles follow from the purpose, purpose and activities of public administration entities and directly affect the implementation of the administrative and legal mechanism to prevent bullying. These include: the principle of priority of ensuring, observing and protecting human and civil rights and freedoms (participants in the educational process), the principle of rule of law, legality, competence, cooperation and interaction, prevention, responsibility, good governance, humanism and justice.

Keywords: principles, administrative and legal mechanism, bullying, bullying prevention, children's rights, public administration.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день одним із невід'ємних елементів адміністративно-правового механізму запобігання булінгу виступають принципи, якими мають керуватися суб'єкти публічного адміністрування при реалізації своїх антибулінгових повноважень. За такої умови необхідно вказати на той факт, що розгляд та аналіз принципів є важливим аспектом дослідження будь-якого адміністративно-правового механізму, адже він реалізується на основі загальних принципів державної політики, в залежності від сфери, на яку він поширюється.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематикою адміністративно-правового механізму загалом, а також його принципів зокрема займалися такі вчені як С. Алексєєв, О. Бандурка, О. Безпалова, В. Галуцько, Н. Дідик, Л. Князька, Л. Коваль, С. Ківалов, В. Колпаков, А. Машков, О. Остапенко, С. Стеценко, О. Скакун, Х. Ярмакі та ін. Однак, сучасна наукова площина характеризується відсутністю наукових напрацювань відносно принципів адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні, що обумовлює доцільність та своєчасність проведеного дослідження.

Мета статті – визначити та проаналізувати принципи адміністративно-правового механізму запобігання булінгу, здійснити їх розподіл.

Виклад основного матеріалу дослідження. Термін «принцип» походить від лат. «principium» та визначається як «начало», «основа». Вони виступають фундаментом, загальним базисом та основою формування права загалом або у певній сфері зокрема.

Принципи як основні ідеї володіють рисами універсальності, мають вищу силу під час застосування, втілюють у собі основні істотні положення явища дійсності, якого стосуються. Вони є результатом узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їх діяльності. Принципи характеризуються двома ознаками: а) належністю до пізнаних наукою і практикою позитивних закономірностей; б) зафіксованістю у суспільній свідомості (відповідних поняттях) [1, с. 108].

Принципи, будучи основоположними ідеями та фундаментальними засадами норм права, знаходять своє зовнішнє вираження у них. Фактично норми права мають створюватись із урахуванням принципів та одночасно закріплювати їх. За таких обставин принципи як філософські ідеї зафіксовані у свідомості людей, стають принципами права, що безпосередньо закріплені у відповідних положеннях нормативно-правових актів.

Принципи права – це основоположні загальноприйняті норми, що виражають властивості права і володіють вищою імперативною юридичною силою, тобто виступають як незаперечні вимоги, що пред'являються до учасників суспільних відносин у цілях встановлення соціального компромісу. Кожен з принципів не може існувати окремо від принципів системи, а тільки у взаємодії з ними, зміст окремих принципів розкривається з урахуванням змісту інших принципів [2, с. 94]. Як влучно зазначає А. Машков, від правильної побудови системи принципів права, створення та наявності адекватних механізмів їх реалізації безпосередньо залежить відповідність правової системи потребам відповідного суспільства, ефективність правового регулювання [3, с. 302]. Дійсно, розглядаючи принципи адміністративно-правового механізму запобігання булінгу необхідно виважено здійснювати їх аналіз, адже вони, будучи складовою системи вказаного механізму, являються автентичною системою, кожен з елементів якої можна досліджувати як окремо, так і в сукупній взаємозалежності.

Здійснивши аналіз чинної нормативно-правової бази, а також наявних наукових напрацювань з досліджуваної тематики, можна стверджувати, що на сьогоднішній день ні законодавець, ні науковці жодним чином не підіймали питання визначення принципів як запобігання булінгу загалом, так і адміністративно-правового механізму його запобігання зокрема. У зв'язку із зазначеним, виникає необхідність виокремлення означених принципів. Враховуючи відсутність профільних наукових розробок,

звернемось до загальної теорії адміністративного права.

У теорії адміністративного права превалює думка, що принципи поділяються на загальні (або ж загально-правові) та спеціальні. Так, загально-правові принципи закріплені, передусім, у Конституції України, конкретизуються у законодавчих та інших нормативно-правових актах та мають свій прояв як в адміністративно-правових відносинах, так і у відносинах, що регулюються іншими галузями права. Спеціальні, які ще називають галузевими (в контексті даного дослідження – це адміністративно-правові), принципи проявляються та деталізуються у конкретній галузі права, а саме – адміністративному праві [4, с. 117].

До загальних принципів адміністративного права відносять: принцип законності; принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; принцип рівності громадян перед законом; принцип демократизму; принцип взаємної відповідальності: держави і людини; суб'єктів публічної адміністрації і об'єктів публічного управління; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною [5, с. 82].

Говорячи про спеціальні принципи адміністративного права, науковці наголошують, що вони взаємопов'язані з принципами виконавчої діяльності публічної адміністрації. Принципи виконавчої діяльності – це потенційна основа формування галузевих принципів адміністративного права. Своєю чергою, до даної групи належать такі принципи: 1) служіння публічній адміністрації суспільству й людині; 2) обмеженість втручання публічної адміністрації у громадянське й особисте життя людини; 3) повноту прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері; 4) зв'язаність публічної адміністрації законом і підконтрольність їй суду; 5) принципи гласності, відповідальності, самостійності діяльності публічної адміністрації [6, с. 54]. Отже, у наукових колах спеціальні принципи розглядають як фундаментальні засади, на основі яких провадиться діяльність органів виконавчої влади. На нашу думку, означене розуміння є неповним, адже фактично звужує сферу дії публічного адміністрування до виконавчо-розпорядчої діяльності.

Науковою спільнотою протягом тривалого часу ведуться розмови з приводу оновлення підходів до провадження публічного адміністрування, що, як наслідок, обумовлює зміни і принципів адміністративного права. Так, вітчизняна адміністративно-правова доктрина потребує комплексного перегляду усталених поглядів щодо визначення принципів адміністративного права, оскільки їх переважна більшість сформувалася в радянський період та потребує якісного оновлення основоположних категорій, у тому числі з урахуванням європейських принципів адміністративного права [2, с. 99].

З огляду на зазначене, виникає необхідність врахування сучасних принципів європейського адміністративного права у національній системі принципів. У свою чергу, до таких принципів належать: принцип законності; принцип скасовності (можливості відкликання) незаконного адміністративного акта; принцип недискримінації; принцип юридичної визначеності; право на захист; принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина; принцип належного управління; принцип прозорості; принцип застосування [7, с. 24-25].

Таким чином, можна простежити тенденції поєднання загальних та спеціальних принципів сучасного адміністративного права. Дійсно, наукові розробки останніх років відходять від класифікації принципів на загальні та спеціальні, виділяючи єдину групу принципів належного врядування в країнах-учасницях Європейського Союзу. Зі свого боку, Україна, у рамках євроінтеграційних процесів та адаптації національного законодавства до норм Європейського Союзу, активно впроваджує їх у повсякденність.

За таких обставин доцільно визначити принципи адміністративно-правового механізму запобігання булінгу та розглянути їх зміст.

1. Принцип пріоритету забезпечення, дотримання та захисту прав і свобод людини та громадянина (у межах дослідження – учасників освітнього процесу). Нормативно-правову регламентацію означений принцип отримав у нормах Конституції України, яка визначає, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [8]. Держава, в особі уповноважених суб'єктів, має здійснювати низку заходів з метою забезпечення, дотримання та захисту прав і свобод людини й громадянина. До таких заходів можна віднести створення дієвих державних та правових механізмів (наприклад, державного примусу) і провадження відповідної діяльності.

Щодо освітньої сфери, то необхідно наголосити на тому, що згідно зі ст. 53 Конституції України кожен має право на освіту [8]. Держава має створювати та забезпечувати реальні умови для належної реалізації учасниками освітнього процесу своїх прав і свобод в освітньому середовищі. Мається на увазі не лише якість освіти та її доступність, а також й безпечність освітнього середовища, відсутність у ньому різних проявів дискримінації, насилля та нерівності, що можуть проявлятися як булінг.

2. Принцип верховенства права. Він також належить до конституційно-регламентованих принципів та становить фундамент для всіх інших принципів права. Так, ст. 8 Основного Закону регламентує, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права [8], який передбачає верховенство Конституції України над іншими правовими актами національного законодавства, адже вона має найвищу юридичну силу й усі законодавчі акти мають прийматися на її основі та не суперечити їй.

3. Принцип законності у юридичній літературі вважається похідним від принципу верховенства права

та означає виключність законодавства. Будь-яка діяльність має бути правомірною, тобто такою, що не суперечить нормам права. Ведучи мову про адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу, принцип законності передбачає легітимну регламентацію заходів, спрямованих на запобігання цьому соціально негативному явищу. Кожен із уповноважених державою суб'єктів має здійснювати свою діяльність у межах, чітко визначених законодавством. Однак принцип законності реалізується в двосторонньому зв'язку, а тому передбачає необхідність дотримання та непорушення учасниками освітнього процесу норм чинного законодавства. У свою чергу, у разі вчинення особою протиправного діяння, у державі передбачено наявність механізмів державного примусу, одним із проявів якого виступає діяльність уповноважених суб'єктів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Як було наголошено вище, вчинення проступку булінгу, згідно зі ст. 173-4 КУпАП визначає притягнення винної особи до адміністративної відповідальності.

4. Принцип компетентності. Означений принцип передбачає, що органи публічної влади мають здійснювати діяльність лише у межах своєї компетенції. Необхідно підкреслити, що категорія компетентності включає функції та повноваження суб'єкта публічної влади. У цьому разі функціями виступають основні напрями діяльності означеного суб'єкта, а повноваженнями – наявність закріплених прав та обов'язків. Зокрема, ст. 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [8].

Розглядаючи принцип компетентності у рамках адміністративно-правового механізму запобігання булінгу, можна також навести приклад міжнародного документа, яким цей принцип закріплено. Так, ст. 19 Конвенції ООН про права дитини від 20.11.1989 р. наголошено на тому, що держави-учасниці (тобто й Україна) вживають всіх необхідних законодавчих, адміністративних, соціальних і просвітніх заходів з метою захисту дитини від усіх форм фізичного та психологічного насильства, образи чи зловживань, відсутності піклування чи недбалого і брутального поводження та експлуатації, включаючи сексуальні зловживання [9].

5. Принцип співробітництва та взаємодії передбачає узгоджену діяльність суб'єктів, які належать до системи адміністративно-правового механізму запобігання булінгу та уповноважені здійснювати антибулінгові заходи. Вважаємо, що лише злагоджена, цілісна та систематична діяльність здатна ефективно впливати на викорінення булінгу з сучасного освітнього середовища. Водночас необхідно звернути увагу на взаємодію органів Національної поліції, які уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення за вчинення проступку (булінгу) та органів судової влади, які здійснюють безпосередній розгляд справ та приймають рішення по ним.

Співробітництво та взаємодія у даному випадку передбачає не лише відносини між суб'єктами публічної влади, а й їх ефективну взаємодію із громадськими об'єднаннями, неурядовими організаціями, засобами масової інформації та іншими суб'єктами, які здатні тим або іншим чином впливати на зменшення кількості випадків булінгу.

6. Принцип превенції. Зміст даного принципу полягає у тому, що головною метою діяльності суб'єктів публічного адміністрування має стати превентивна, аніж протидіюча, діяльність щодо булінгу. Превентивна діяльність має включати низку профілактичних і запобіжних заходів, які спрямовані на недопущення виникнення булінгу загалом. При цьому, аналіз чинної нормативно-правової бази, що регулює відповідні повноваження суб'єктів, показав, що вона, в переважній більшості, спрямована саме на протидію булінгу. Тобто, законодавець спрямовує діяльність компетентних суб'єктів з приводу діяння, яке вже фактично відбулось.

7. Принцип відповідальності. Уповноважені суб'єкти публічної влади, у тому числі й суб'єкти публічної адміністрації, несуть ретроспективну юридичну відповідальність у разі порушення ними норм чинного законодавства, відповідно до якого мають провадити свою діяльність. Громадськість наголошує також на доцільності виокремлення й морально-етичної відповідальності суб'єктів публічної влади за свою діяльність. З огляду на тематику дослідження, вважаємо за доцільне підтримати означену позицію щодо віднесення до принципу відповідальності також і морально-етичного аспекта.

8. Принцип належного управління. Цей принцип поєднує вимоги щодо використання найкращого досвіду управління та складається з низки окремих принципів, визначальну роль серед яких відіграють принцип участі, підзвітності, прозорості, ефективності і злагодженості.

9. Принцип рівності. Вказаний принцип є ширшим за своїм змістом, аніж загальний принцип адміністративного права щодо рівності громадян перед законом, адже, окрім зазначеного, включає в себе також і принцип рівності прав і свобод людини. Тобто, виокремлений нами принцип є так званим «синтезом» двох окремих принципів, а тому характеризується дуальністю конституційного регулювання. Так, він знаходить своє зовнішнє вираження одразу в двох статтях Основного Закону (ст.ст. 21, 24). Принцип рівності в системі адміністративно-правового механізму запобігання та протидії булінгу означає, що кожна особа, яка є учасником освітнього процесу, може звернутися до відповідних органів за допомогою та захистом у разі вчинення щодо неї булінгу незалежно від віку, статі та інших дискримінаційних характеристик. Головною умовою у даному випадку є те, що такою особою має бути виключно учасник освітнього процесу, адже в іншому випадку вчинене проти такої особи діяння не може бути кваліфіковано

як булінг.

10. Принцип недискримінації. Він знаходить своє закріплення в Конституції України, яка визначає, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [8]. Цей принцип доповнює та розширює принцип рівності. Принцип недискримінації відносно дітей поширюється не лише на їх особисті індивідуальні якості (характеристики), а також і особисті якості їх батьків або осіб, які їх замінюють.

11. Принцип толерантної поведінки є похідним від принципу недискримінації та прямо закріплений у Декларації принципів толерантності ЮНЕСКО від 16.11.1995 р. Згідно зі ст.1 вказаної Декларації толерантність розкривається крізь категорію терпимості, яка означає повагу, прийняття і правильне розуміння багатого різноманіття культур нашого світу, наших форм самовираження і способів проявів людської індивідуальності. Терпимість – це обов'язок сприяти утвердженню прав людини, плюралізму, демократії, верховенства права. Це означає визнання того, що люди за своєю природою розрізняються за зовнішнім виглядом, становищем, мовою, поведінкою та цінностям і мають право жити в мирі та зберігати свою індивідуальність. Вважаємо, що одним із напрямів адміністративно-правового механізму запобігання булінгу має стати відповідна правороз'яснювальна діяльність з метою формування в учасників освітнього середовища (в першу чергу, дітей) толерантних відносин, які базуються на принципах рівності та недискримінації.

12. Принцип гуманізму та справедливості передбачає визнання цінності людини, її життя, гідності та честі (людяність), а також правильне, об'єктивне й неупереджене ставлення до неї (справедливість). В адміністративно-правовому механізмі запобігання булінгу означений принцип проявляється в обов'язку з боку представників органів публічної влади ввічливого та шанобливого ставлення до осіб, які звернулися до них за допомогою з питань вчинення проти них булінгу (тобто, жертви), а також щодо інших суб'єктів, які тим або іншим чином причетні до даного діяння (булери, спостерігачі, батьки, особи, що їх замінюють, керівник закладу освіти тощо).

13. Принцип забезпечення найкращих інтересів дитини. Означений принцип передбачений Законом України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 р. № 2402-III, а також визнаний на міжнародному рівні як фундаментальний принцип захисту прав дітей. Зміст цього принципу зводиться до обов'язку держави гарантувати й забезпечувати, у максимально можливій мірі, права дитини на життя, фізичний, розумовий, емоційний і соціальний розвиток, благополуччя, здоров'я та безпеку, а також захист гідності, честі й індивідуальності дитини. З огляду на міжнародний досвід, цей принцип передбачає, щоб під час здійснення будь-якої діяльності суб'єктів публічної влади, у тому числі й при адміністративних і судових процедурах, має враховуватися думка і побажання дитини, зважаючи на її вік та ступінь зрілості [10; 11].

14. Принцип нульової терпимості до проявів булінгу означає формування такого суспільного середовища, яке виключатиме факти вчинення булінгу. Усталення у свідомості людей розуміння булінгу як соціально негативного явища, яке характеризується не лише караністю (як показує практика, від законодавчого закріплення адміністративної відповідальності за вчинення булінгу кількість фактично скоєного булінгу не зменшилася), а й девіантного відхилення від загальних норм, яке шкодить фізичному та психічному здоров'ю не лише жертв, а й здоров'ю (зокрема, психічному) інших його учасників (булерів та спостерігачів).

Висновки. Таким чином, принципи в системі адміністративно-правового механізму запобігання булінгу посідають визначальне місце серед інших елементів нормативно-правового блоку. Вважаємо за доцільне визначені вище принципи, із урахуванням логічного підходу до викладу матеріалу та з метою його структуризації, поділити на дві групи: органічні та організаційно-функціональні.

Так, органічні принципи становлять фундаментальну основу й визначають саму природу булінгу та відповідних прав учасників освітнього процесу, які порушуються при його здійсненні. Без означених принципів, в цілому, не можна вести мову про необхідність забезпечення прав і свобод учасників освітнього процесу загалом та дітей, як основну категорію цих учасників, зокрема. Органічними принципами адміністративно-правового механізму запобігання булінгу є: принципи рівності, недискримінації, толерантної поведінки, забезпечення найкращих інтересів дитини, нульової терпимості до проявів булінгу.

Організаційно-функціональні принципи впливають із мети, призначення та діяльності суб'єктів публічного адміністрування й безпосередньо впливають на реалізацію адміністративно-правового механізму запобігання булінгу. До них належать: принцип пріоритету забезпечення, дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина (учасників освітнього процесу), принцип верховенства права, законності, компетентності, співробітництва та взаємодії, превенції, відповідальності, належного управління, гуманізму та справедливості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Державне управління : підручник : у 2 т.; ред. кол. : Ю. Ковбасюк, К. Ващенко, Ю. Сурмін. К.; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
2. Дідик Н. Щодо питання класифікації принципів адміністративного права України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 92-101.
3. Машков А. Теорія держави і права : підручник. Київ : Дакор, 2015. 492 с.

4. Максименцева Н. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 115-118.
5. Авер'янов В. Вибрані наукові праці; за заг. ред.: Ю. Шемшученка, О. Андрійко. К.: Інститут держави і права ім. В. Корещького НАН України, 2011. 448 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс: підручник; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
7. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій; за ред. О. Кузьменко. К.: Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
8. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Конвенція про права дитини: ООН; Конвенція, Міжнародний документ від 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021
10. Child Protection Model Law – Best Practices: Protection of Children from Neglect, Abuse, Maltreatment and Exploitation. International Centre for Missing and Exploited Children (ICMEC). 2013. URL: <https://www.icmec.org/child-protection-model-law>
11. Recommendation CM/Rec(2009)10 of the Committee of Ministers to member states on integrated national strategies for the protection of children from violence. Adopted by the Committee of Ministers on 18 November 2009. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d023d

REFERENCES:

1. Kovbasiuk Yu., Vashchenko K., Surmin Yu. (Eds.). (2012). *Derzhavne upravlinnia : pidruchnyk [Public administration: a textbook]*. K. ; Dnipropetrovsk : NADU [in Ukrainian].
2. Didyk N. (2011). Shchodo pytannia klasyfikatsii pryntsyviv administratyvnoho prava Ukrainy [Regarding the classification of the principles of administrative law of Ukraine]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs*, 3, 92-101 [in Ukrainian].
3. Mashkov A. (2015). *Teoriia derzhavy i prava : pidruchnyk [Theory of State and Law: a textbook]*. Kyiv : Dakor [in Ukrainian].
4. Maksimentseva N. (2017). Spivvidnoshennia pryntsyviv administratyvnoho prava ta pryntsyviv derzhavnoho upravlinnia [Correlation between the principles of administrative law and the principles of public administration]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, 5, 115-118 [in Ukrainian].
5. Averianov V. (2011). *Vybrani naukovi pratsi [Selected scientific works]* K.: Instytut derzhavy i prava im. V. Koretskoho NAN Ukrainy [in Ukrainian].
6. Halunko V., Pravotorova O. (2020). *Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyy kurs: pidruchnyk [Administrative law of Ukraine. Full course: textbook]* Kyiv: Akademiia administratyvno-pravovykh nauk [in Ukrainian].
7. Kuzmenko O. (2014). *Administratyvne pravo zarubizhnykh krain: kurs lektsii [Administrative law of foreign countries: a course of lectures]* K.: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
8. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine: Law of 28.06.1996 № 254k / 96-VR]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, pp. 141 [in Ukrainian].
9. Konventsiiia pro prava dytyny: OON; Konventsiiia, Mizhnarodnyi dokument vid 20.11.1989 [Convention on the Rights of the Child: UN; Convention, International document of 20.11.1989]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021 [in Ukrainian].
10. Child Protection Model Law – Best Practices: Protection of Children from Neglect, Abuse, Maltreatment and Exploitation. International Centre for Missing and Exploited Children (ICMEC). 2013. Retrieved from <https://www.icmec.org/child-protection-model-law> [in English].
11. Recommendation CM/Rec(2009)10 of the Committee of Ministers to member states on integrated national strategies for the protection of children from violence. Adopted by the Committee of Ministers on 18 November 2009. Retrieved from https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d023d [in English].

Стаття надійшла до редакції: 16.04.2021

УДК 342.92

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-66-69

Лецишин Руслан Миколайович,
Заступник директора ТОВ «Платинумбуд»
<https://orcid.org/0000-0002-5058-4599>

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ

Проаналізовано правові основи стратегічного планування в Сполучених Штатах Америки, Канаді, Франції, Республіці Польща, Японії. Встановлено, що в межах національних правових систем досліджуваних країн не існує єдиного уніфікованого підходу до організації процесу стратегічного планування. Досліджено особливості, характерні для стратегічного планування та виокремлені його основні завдання в зарубіжних країнах. З'ясовано, що у більшості закордонних країн склалась триланкова система управління територіальним соціально-економічним розвитком. Важливість стратегічного планування у Сполучених Штатах Америки полягає в окресленні основних пріоритетів розвитку економіки на федеральному рівні та організації на цій основі партнерських відносин з органами влади штатів, бізнесовими структурами та безпосередньо громадянами. У Канаді система стратегічного планування включає в себе взаємопов'язану систему документів, які відображають різні рівні публічного управління: федеральну стратегію сталого розвитку, що окреслює перспективи та пріоритети розвитку держави; стратегії сталого розвитку регіонів (штатів), розроблені на основі національної стратегії та національних програм розвитку; стратегії сталого розвитку міст, що максимально виражають інтереси населення; стратегії розвитку окремих галузей економіки та профільних міністерств, державних установ, агенцій. Встановлено, що регіональна складова у формуванні та реалізації стратегії економічного розвитку розглядається у Франції, як і в більшості країн Європи, як постійне явище з акцентом на реструктуризацію регіонів, максимальне використання їх внутрішнього потенціалу розвитку, підтримки малого та середнього бізнесу. Державна політика Республіки Польща здійснюється на основі нормативно закріплених стратегій розвитку: довгострокової, середньострокової стратегій розвитку країни та інших стратегій розвитку регіонів, територій, секторів або галузей, які реалізуються за допомогою програм. Головне призначення стратегій у Японії - закріплення цілей урядової політики, орієнтування відомств і неурядових суб'єктів на постановку ними завдань, пов'язаних з процесами і тенденціями, за якими здійснюється спостереження, а також організацію діалогу з суспільством для коригування урядових оцінок і цілей. Привернуто увагу до необхідності імплементації позитивної міжнародної практики з метою якісного здійснення процесу стратегічного планування в Україні.

Ключові слова: стратегічне планування, стратегія, стратегічні цілі, система стратегічного планування, стратегія розвитку.

Leshchysyn R. STRATEGIC PLANNING IN THE LEGISLATION OF FOREIGN COUNTRIES

The legal bases of strategic planning in the United States, Canada, France, the Republic of Poland and Japan are analyzed. It is established that within the national legal systems of the studied countries there is no single unified approach to the organization of the strategic planning process. The peculiarities of strategic planning are studied and its main tasks in foreign countries are singled out. It was found that in most foreign countries there is a three-tier system of territorial socio-economic development. The importance of strategic planning in the United States of America lies in outlining the main priorities for economic development at the federal level and to organize on this basis partnerships with state authorities, businesses and directly citizens. In Canada, the strategic planning system includes an interconnected system of documents that reflect different levels of public administration: a federal strategy for sustainable development, which outlines the prospects and priorities for state development; sustainable development strategies of regions (states), developed on the basis of national strategy and national development programs; strategies for sustainable development of cities that best express the interests of the population; development strategies of certain sectors of the economy and line ministries, government agencies, agencies. It is established that the regional component in the formation and implementation of economic development strategy is considered in France, as in most European countries, as a constant phenomenon with an emphasis on restructuring regions, maximizing their domestic development potential, supporting small and medium businesses. The state policy of the Republic of Poland is carried out on the basis of normatively established development strategies: long-term, medium-term development strategies of the country and other development strategies of regions, territories, sectors or industries, which are implemented through programs. The main purpose of strategies in Japan is to establish government policy goals, guide agencies and non-governmental actors to set targets for the processes and trends being monitored, and engage in dialogue with society to adjust government assessments and goals. Attention is drawn to the need to implement positive international practice in order to ensure the quality of the strategic planning process in Ukraine.

Key words: strategic planning, strategy, strategic goals, strategic planning system, development strategy.

Постановка проблеми. Сучасний етап демократичного розвитку України зумовлює необхідність визначення та реалізації ефективного стратегічного планування. У даному контексті особливої уваги потребують питання модернізації, посилення відкритості, вдосконалення координації правоохоронних органів, протидії корупції в процесі державного управління. Аджде міжнародна конкуренція у різних сферах міжнародних відносин засвідчує потребу в побудові ефективного комплексу елементів стратегічного планування не лише на національному рівні, а й на рівні демонстрації України у міжнародних відносинах як інноваційної держави. Саме тому, актуальним є дослідження міжнародного досвіду регулювання стратегічних цілей розвитку системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про значну увагу до питань особливостей стратегічного планування в державному секторі. Даній проблематиці присвятили свої наукові праці такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як: Д. Брайсон, А. Скотт, Р. Янг, А. Матей, Т. Догару, Д. Мальтес, К. Сімерсон, Р. Грюніг, Р. Кюн, Л. Гудстейн, Т. Нолан, Дж. Пфайфер, А. Квік, Н. Бак, Т. Пойстер, А. Жираду, К. Макларні, М. Пучек, Д. Шпачек, І. Нартиса, Р. Путанс, О. Берданова, В. Вакуленко, В. Горбулін, В. Данн, Т. Лозинська, Т. Муравська, Н. Сментина та інші [1, с. 250]. Водночас, з точки зору правового закріплення стратегічного планування в зарубіжних країнах дана проблематика залишається недостатньо дослідженою.

Метою статті є теоретико-прикладний аналіз закріплення стратегічного планування в законодавстві зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід зазначити, що сьогодні відсутнє уніфіковане законодавче тлумачення терміну «стратегічне планування» в Україні. У зв'язку із цим, проаналізуємо ті наукові позиції щодо розуміння зазначеної категорії, які є найбільш повними та оптимальними для застосування. Дослідниця А. Гнатенко, відстеживши теоретичні напрацювання виділила дев'ять підходів: процесно-цільовий, програмно-проектний, діяльнісний, системний, ситуаційний, адміністративний, маркетинговий, динамічний, комплексний. Нам імпонує наведене розуміння поняття «стратегічне планування» у контексті адміністративного підходу, який характеризується як такий, що пояснює функції, права та дії суб'єкта управління, а також формування засад механізму реалізації з метою забезпечення балансу інтересів у вирішенні сукупності проблем довгострокового розвитку [2, с. 58].

Відмітимо, що у більшості закордонних країн склалась триланкова система управління територіальним соціально-економічним розвитком. Поряд з центральними органами влади управлінською діяльністю займаються великі регіональні та локальні територіальні структури. Центральні органи територіального управління здійснюють макрорегулювання процесів соціально-економічного розвитку. Тут же формується законодавче середовище, що регламентує всю діяльність у сфері територіального управління [3, с. 59].

Значного розвитку на всіх рівнях здійснення стратегічне планування набуло саме у Сполучених Штатах Америки. Його важливість у даній державі полягає в окресленні основних пріоритетів розвитку економіки на федеральному рівні та організації на цій основі партнерських відносин з органами влади штатів, бізнесовими структурами та безпосередньо громадянами. Процес стратегічного планування регулюється Стратегією національної безпеки, що за своїм змістом включає наступні блоки проблем: безпека, благоустрій (стосовно економіки, енергетики, науки, технологій та інновацій тощо), цінності (захист прав людини, боротьба з корупцією, розвиток громадянського суспільства) та міжнародну діяльність щодо всіх сфер функціонування суспільних відносин. Даним документом у США визначено стратегічні орієнтири всієї системи стратегічного планування країни в контексті реалізації стратегічних цілей. Характерним є використання як традиційних для розвинутих країн підходів, тобто стратегічне планування розвитку окремих галузей за рахунок коштів державного бюджету, так і специфічних – за рахунок грантової та інших видів підтримки стимулювання регіонального розвитку [4, с. 208].

Основні аспекти, що стосуються стратегічного планування у Канаді містяться в Федеральному законі Канади від 26.06.2008 р. «Про сталий розвиток», Законі провінції Онтаріо від 1994 року «Про планування і розвиток», Законі провінції Саскачеван від 2007 року «Про планування і розвиток». У Канаді федеральні департаменти використовують стратегічне планування як процес, що дозволяє організації оцінювати зовнішнє та внутрішнє середовища, визначати головні пріоритети в певних сферах і відповідно до них. Це призвело до різного розуміння і впровадження стратегічних підходів: з акцентом на стратегічному мисленні, яке сприяє широкому обговоренню й узгодженню планових намірів без намагань створити плановий документ; як спосіб виробити в топ-менеджерів почуття необхідних змін, акцентуючи на продукуванні релевантної інформації; розгляд стратегічного планування як основоположного процесу ухвалення рішень, який закінчується прийняттям і публікацією планового документу; особиста участь і зацікавленість керівника організації, команди вищих менеджерів; інституціоналізація стратегічного планування для запобігання тих випадків, коли процес планування скасовується через те, що особи, які впроваджували його, звільняються чи змінюють посади й позиції в організації [5].

Система стратегічного планування в Канаді включає в себе взаємопов'язану систему документів, які відображають різні рівні публічного управління:

- федеральну стратегію сталого розвитку, що окреслює перспективи та пріоритети розвитку держави;
- стратегії сталого розвитку регіонів (штатів), розроблені на основі національної стратегії та національних програм розвитку;
- стратегії сталого розвитку міст, що максимально виражають інтереси населення;
- стратегії розвитку окремих галузей економіки та профільних міністерств, державних установ, агенцій. Так як і в США, в Канаді стратегічне планування регіонального розвитку відбувається шляхом ефективного діалогу між державним та приватним сектором шляхом налагодження реалізації державно-приватного партнерства [6, с. 279].

Регіональна складова у формуванні та реалізації стратегії економічного розвитку розглядається у Франції, як і в більшості країн Європи, як постійне явище, робиться акцент на реструктуризацію регіонів, максимальне використання їх внутрішнього потенціалу розвитку, підтримки малого та середнього бізнесу.

Правовою основою стратегічного планування виступають: Закон Франції від 13.07.2018 р. «Про військове програмування на період з 2019 по 2025 рік і щодо різних положень, що стосуються оборони», Закон Франції від 22.01.2018 р. «Про програмування державних фінансів на період 2018-2022 рр.», Органічний закон Франції від 17.12.2012 р. «Про програмування та управління державними фінансами», Закон Франції від 29.07.1982 р. «Про реформу планування». Основним планом, що регламентує територіальний розвиток у Франції, є «Регіональний план соціально-економічного розвитку та устрою територій».

Разом з тим, слід зазначити, що не стільки сама стратегія економічного розвитку, скільки механізм її розробки дозволяє координувати інтереси держави та інших суб'єктів економіки та об'єднати їх зусилля у вирішенні важливих економічних проблем. Він базується на консультуванні та узгодженні параметрів державного плану з представниками приватного бізнесу. При цьому в плановий процес безпосередньо залучаються всі суб'єкти економіки, включаючи регіональні та місцеві влади. На основі такої узгодженої структури стратегія конкретизується за рахунок включення до неї приватних інвестиційних проектів, що відповідають стратегічним орієнтирам розвитку національної економіки. Стратегічні плани економічного розвитку характеризують чітко розділення обов'язкових та прогнозних аспектів. Це дозволяє говорити про те, що стратегія у Франції є засобом активного інформаційного впливу держави на розвиток національної економіки [7, с. 120].

Прикладом державного стратегічного планування на національному рівні в країнах Європейського Союзу є досвід Республіки Польща. Державна політика тут здійснюється, передусім, на основі нормативно закріплених стратегій розвитку:

- довгострокова стратегія розвитку країни – документ, який окреслює головні тренди, виклики і сценарії соціально-економічного розвитку держави, напрями територіального господарювання з позицій сталого розвитку на період щонайменше 15 років;

- середньострокова стратегія розвитку країни – документ, в якому окреслюються базові умови, цілі і напрями розвитку країни у соціальному, економічному, регіональному і територіальному вимірах на період 4-10 років. Середньострокова стратегія реалізується через стратегії розвитку, а також за допомогою програм, які ураховують терміни дії програм ЄС;

- інші стратегії розвитку – документи, що окреслюють базові умови, цілі і напрями розвитку у параметрах, визначених середньостроковою стратегією розвитку країни щодо розвитку регіонів, територій, секторів або галузей, які реалізуються за допомогою програм. До стратегій розвитку, які стосуються регіонів, віднесені національна стратегія регіонального розвитку, міжрегіональні стратегії і стратегії розвитку воєводства [8, с. 243].

Переходячи до досвіду Японії з приводу стратегічного планування економічного розвитку і реалізації стратегій, зазначимо, що даний процес досить чітко оформлений та врегульований: Стратегією Японії з технологій штучного інтелекту від 31 березня 2017 р., Національною стратегією безпеки Японії 2013 року. Виражені в вигляді окремих державних програм, завдання формально набувають характеру орієнтирів, відповідно до яких вибудовується діяльність відповідних суб'єктів. Механізм реалізації стратегії економічного розвитку багато в чому базується на одній з найважливіших рис японської нації - жорсткій орієнтації на досягнення групових цілей. В силу цієї особливості переважна більшість японських компаній планують свою діяльність, виходячи з показників національної стратегії [9].

Протягом останніх десятиліть філософія стратегічного планування в Японії докорінно змінилася і переорієнтована на прийняття і періодичне коригування відносно компактних документів («стратегій»), що формують основні виклики для розвитку країни та шляхи їх подолання. Головне призначення цих документів - закріплення цілей урядової політики, орієнтування відомств і неурядових суб'єктів на постановку ними завдань, пов'язаних з процесами і тенденціями, за якими здійснюється спостереження, а також організацію діалогу з суспільством для коригування урядових оцінок і цілей. Уряд відмовився від постановки навіть індикативних деталізованих кількісних цілей, обмежуючись прогнозом основних тенденцій; відсутні численні міжвідомчі узгодження і громадські ради - розробка документів стає справою компактних експертних груп, не пов'язаних жорсткими бюрократичними процедурами [10, с. 159].

Висновки. Таким чином, аналізуючи особливості організації стратегічного планування в правовому регулюванні різних держав світу, можна констатувати комплексність, різновекторність і взаємодію всіх елементів системи планування. Позитивними для імплементації в українське законодавство вважаємо міжнародні практики: визначення основних пріоритетів стратегії на основі партнерських відносин між різними органами влади, бізнесовими структурами, громадянами; стратегічне планування розвитку окремих галузей за рахунок коштів не лише державного бюджету, а й грантової та інших видів підтримки; застосування ефективного діалогу між державним та приватним сектором шляхом налагодження реалізації державно-приватного партнерства; орієнтації на досягнення групових цілей. Разом з тим, актуальними для подальших наукових розвідок є питання адміністративного забезпечення стратегічного планування; закріплення не лише цілей і завдань стратегії, а й контрольного механізму їх реалізації, аналізу прорахунків; застосування технологій штучного інтелекту та інших інноваційних технологій в стратегічному плануванні в державному секторі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Білошицька Н. М. Акти стратегічного планування в системі адміністративно-правового

регулювання. *Право і суспільство*. 2020. № 3. С. 248-254.

2. Гнатенко А. Стратегічне планування у сфері державного управління: концептуальні підходи. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. № 3 (18). С. 51-59.

3. Беззубко Б.І. Вдосконалення державних механізмів стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій: дис...канд.н.держ.упр.: 25.00.02 / Донецький державний університет управління, Маріуполь, 2017. 245 с. URL: <https://artikul.site/storage/documents/nauka/specrada/%D0%91%D0%B5%D0%B7%D0%B7%D1%83%D0%B1%D0%BA%D0%BE/%D0%B4%D0%B8%D1%81%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F.pdf>

4. Савчук С.В. Зарубіжний досвід стратегічного планування. *Управління фінансами держави, регіону, підприємства та домогосподарства: погляди науковців і практиків: збірник тез доповідей Третьої Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції*. Тернопіль : Вектор, 2017. С. 207-210.

5. Мамедов Сахіб Алі огли. Зарубіжний досвід побудови стратегій соціально-економічного розвитку регіонів держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=797>

6. Гнатенко А. І. Зарубіжний досвід стратегічного планування у сфері державного управління регіональним розвитком. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2013. Том 9, № 4. С. 275–286.

7. Кухарська Н. Закордонний досвід стратегічного планування регіонального розвитку. *Економічний аналіз*. 2020. Том 30. № 1. С. 118-125.

8. Євменшкіна О.Л. Теоретико-методологічні засади модернізації системи державного стратегічного планування в Україні: дис...д-ра.н.держ.упр.: 25.00.01. Дніпро, 2018. 436 с.

9. Быдтаева Э. Е. Зарубежный опыт стратегического планирования регионального экономического развития. *Вестник Университета*. 2013. № 22. С. 21-28.

10. Михеев В., Игнатьев С. Практика стратегического планирования в Северо-Восточной Азии. *Федерализм*. 2019. № 2. С. 156–171.

REFERENCES:

1. Biloshytska, N. M. (2020). Akty stratehichnoho planuvannya v systemi administrativno-pravovoho rehulyuvannya [Acts of strategic planning in the system of administrative and legal regulation]. *Pravo i suspilstvo - Law and Society*, 3, 248-254 [in Ukrainian].

2. Hnatenko, A. (2013). Stratehichne planuvannya u sferi derzhavnoho upravlinnya: kontseptualni pidkhody [Strategic planning in public administration: conceptual approaches]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya - Public Administration and Local Self-government*, 3 (18), 51-59 [in Ukrainian].

3. Bezzubko, B.I. (2017). Vdoskonalennya derzhavnykh mekhanizmiv stratehichnoho planuvannya sotsialno-ekonomichnoho rozvytku terytoriy [Improving state mechanisms of strategic planning of socio-economic development of territories]. *Candidate's thesis*. Mariupol: Donetskyy derzhavnyy universytet upravlinnya [in Ukrainian].

4. Savchuk, S.V. (2017). Zarubizhnyy dosvid stratehichnoho planuvannya [Foreign experience of strategic planning]. Collection of abstracts: *Tretya vseukrayinska naukovo-praktychna internet-konferentsiya «Upravlinnya finansamy derzhavy, rehionu, pidpryemstva ta domohospodarstva: pohlyady naukovtsiv i praktykiv» - Third All-Ukrainian scientific-practical Internet conference «Financial management of the state, region, enterprise and household: views of scientists and practitioners»*. (pp. 207-210). Ternopil : Vektor [in Ukrainian].

5. Mamedov, Sakhib Ali ohly. (2014). Zarubizhnyy dosvid pobudovy stratehiy sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv derzhavy [Foreign experience in building strategies for socio-economic development of the regions of the state]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok - Public Administration: Improvement and Development*, 12. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=797> [in Ukrainian].

6. Hnatenko, A. I. (2013). Zarubizhnyy dosvid stratehichnoho planuvannya u sferi derzhavnoho upravlinnya rehionalnym rozvytkom [Foreign experience of strategic planning in the field of public administration of regional development]. *Ekonomika budivnytstva i miskoho hospodarstva - Economics of Construction and Urban Economy*, Tom 9, 4, 275–286 [in Ukrainian].

7. Kukharska, N. (2020). Zakordonnyy dosvid stratehichnoho planuvannya rehionalnoho rozvytku [Foreign experience of strategic planning of regional development]. *Ekonomichnyy analiz - Economic analysis*, Tom 30, 1, 118-125 [in Ukrainian].

8. Yevmyeshkina, O.L. (2018). Teoretyko-metodolohichni zasady modernizatsiyi systemy derzhavnoho stratehichnoho planuvannya v Ukrayini [Theoretical and methodological principles of modernization of the system of state strategic planning in Ukraine]. *Doctor's thesis*. Dnipro: Dnipropetrovskyy rehionalnyy instytut derzhavnoho upravlinnya Natsionalnoyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny [in Ukrainian].

9. Bydtayeva, E. Ye. (2013). Zarubezhnyy opyt strategicheskogo planirovaniya regionalnogo ekonomicheskogo razvitiya [Foreign experience of strategic planning of regional economic development]. *Vestnik Universiteta - University Bulletin*, 22, 21-28 [in Russian].

10. Mikheyev, V., & Ignatyev, S. (2019). Praktika strategicheskogo planirovaniya v Severo-Vostochnoy Azii [Practice of strategic planning in North-East Asia]. *Federalizm- Federalism*, 2, 156–171 [in Russian].

Стаття надійшла до редакції: 14.04.2021

УДК 342.92

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-70-74

Гресько Олег Романович,*здобувач Науково-дослідного інституту публічного права*

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ВЗАЄМОДІЇ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Статтю присвячено аналізу загальнотеоретичних аспектів визначення адміністративно-правового статусу адміністративних судів як суб'єктів взаємодії з органами публічного адміністрування. Основою проведеного дослідження стали сучасні наукові напрацювання із досліджуваної тематики, а також чинне національне законодавство. У статті розкрито категорію «статус». Проаналізовано сутність правового статусу як одного із різновидів загального статусу суб'єкта (особи, органу тощо). Проаналізовано наукові підходи до адміністративно-правового статусу. Визначено сучасний адміністративно-правовий статус адміністративних судів в Україні.

Зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус адміністративних судів – це визначений нормами адміністративного права правовий статус адміністративних судів, який складається із сукупності елементів, визначальне місце серед яких посідає інстанційна та територіальна юрисдикція щодо розгляду публічно-правових спорів, одною із сторін яких виступає орган публічної влади.

З'ясовано, що серед особливостей адміністративно-правового статусу адміністративних судів як суб'єктів взаємодії з органами публічного адміністрування варто виділити: 1) не містить традиційного розподілу елементів на права, свободи та обов'язки, а респондується виключно компетенцією, що знаходить свій вияв у відповідній юрисдикції; 2) адміністративна юрисдикція, згідно чинного законодавства, диференціюється на інституційну та територіальну; 3) регламентується не лише матеріальними, але й процесуальними нормами права; 4) розглядає справи адміністративної юрисдикції, в яких органи публічного адміністрування можуть виступати однією із сторін, при цьому адміністративні суди можуть взаємодіяти з цими органами й поза судовим процесом.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, адміністративні суди, правовий статус, взаємодія, органи публічного адміністрування, статус.

Gresko O. FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF ADMINISTRATIVE COURTS AS SUBJECTS OF INTERACTION WITH PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES

The article is devoted to the analysis of general theoretical aspects of determining the administrative and legal status of administrative courts as subjects of interaction with public administration bodies. The basis of the study were modern scientific developments on the subject, as well as current national legislation. The article reveals the category of "status". The essence of the legal status as one of the varieties of the general status of the subject (person, authority, etc.) is analyzed. Scientific approaches to the administrative and legal status are analyzed. The current administrative and legal status of administrative courts in Ukraine is determined.

It is concluded that the administrative and legal status of administrative courts is the legal status of administrative courts determined by the norms of administrative law, which consists of a set of elements, the determining factor among which is instance and territorial jurisdiction for public law disputes, one of the parties of which is a public authorities.

It was found that among the features of the administrative and legal status of administrative courts as subjects of interaction with public administration authorities should be noted: 1) does not contain the traditional division of elements into rights, freedoms, responsibilities, and is answered only by the competence in the relevant jurisdiction; 2) administrative jurisdiction, according to current legislation, is differentiated into institutional and territorial; 3) is regulated not only by substantive but also by procedural rules of law; 4) consider cases of administrative jurisdiction, in which public administration authorities may act as one of the parties, and administrative courts may interact with these bodies outside the court process.

Key words: administrative and legal status, administrative courts, legal status, interaction, authorities of public administration, status.

Постановка проблеми. Одним із важливих елементів аналізу суб'єктів взаємодії в рамках адміністративного права виступає необхідність визначення правового статусу суб'єктів такої взаємодії. Дійсно, без якісного законодавчого закріплення правового, у тому числі й адміністративно-правового статусу, адміністративних судів неможливо визначити їх роль та значення як суб'єктів взаємодії з органами публічного адміністрування. Насамперед, означена взаємодія обумовлена метою належного забезпечення прав фізичних та юридичних осіб у публічно-правових спорах, тобто у справах адміністративної юрисдикції. За таких умов питання визначення адміністративно-правового статусу адміністративних судів характеризується актуальністю та доцільністю наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженнями особливостей адміністративно-правового статусу адміністративних судів займалися такі фахівці з теорії держави і права, а також адміністративного права як В. Авер'янов, К. Бабенко, В. Бевзенко, В. Галуцько, Ю. Гридасов, А. Іванищук, С. Короед, А. Неугодніков, В. Олефір, Н. Олефіренко, О. Скакун та інші. Однак, в контексті адміністративно-правового забезпечення взаємодії правовий статус вищевказаних суб'єктів не був

предметом наукових досліджень.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі чинної нормативно-правової бази та сучасних наукових напрацювань вітчизняних вчених визначити особливості адміністративно-правового статусу адміністративних судів як суб'єктів взаємодії з органами публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для досягнення поставленої мети вбачається поетапне розкриття наступних елементів дослідження, серед яких: по-перше, розкриття такої категорії як «статус»; по-друге, аналіз сутності правового статусу як одного із різновидів загального статусу суб'єкта (особи, органу тощо); по-третє, аналіз наукових підходів до адміністративно-правового статусу; по-четверте, визначення сучасного адміністративно-правового статусу адміністративних судів в Україні. Вважаємо, що дослідження означених складових дозволить у повній мірі визначити особливості адміністративно-правового статусу адміністративних судів як суб'єктів взаємодії з органами публічного адміністрування.

Першочергово зазначимо, що слово «статус» латинського походження й дослівно означає «стан» (або ж «положення»). Так, Великий юридичний словник статус визначає як положення, стан чого-небудь або будь-кого [1, с. 578]. Разом з цим, у Юридичній енциклопедії під статусом розуміється правове становище, яке включає в себе сукупність прав та обов'язків фізичної або юридичної особи [2, с. 626]. З огляду на вказане можна стверджувати, що статус є фундаментальною категорією, через яку розкривають становище певного суб'єкта (перш за все – фізичну або юридичну особу), який, відповідно, наділений певним обсягом прав та обов'язків. За такої постановки питання «статус», як загальна категорія, певним чином трансформується у «правовий статус», тим самим набуваючи ознак, характерних правовим категоріям.

У свою чергу, правовий статус, згідно поглядів О. Скакун, являє собою закріплені у нормативно-правових актах і гарантовані державою права, свободи та обов'язки, а також відповідальність, згідно яких індивід як суб'єкт права координує свою поведінку в соціумі [3, с. 59]. Проаналізуємо зазначене тлумачення. По-перше, з означеного випливає, що авторка правовий статус трансферує на індивідів, тим самим залишаючи поза увагою суб'єктів публічної влади, в тому числі й адміністративні суди, які, згідно положень філософських наукових вчень не являються індивідами з діалектичної точки зору. По-друге, не цілком зрозумілою видається позиція стосовно того, що означений індивід «координує свою поведінку». Академічний тлумачний словник української мови фактично синонімізує категорії «координувати» та «узгоджувати» [4, с. 278]. Тобто, залишається відкритим питанням стосовно кого або чого індивід має узгоджувати свою поведінку. Насамперед, це можуть бути встановлені правила поведінки, визначені нормами права. Окрім того, це також може бути поведінка інших індивідів (або ж, у широкому значенні – суб'єктів загалом). По-третє, у вищевказаній дефініції мова йде про соціум (суспільство), у той час як правовий статус безпосередньо пов'язаний з конкретною державою. Дійсно, правове становище знаходить своє вираження у нормах права, які закріплюються у відповідних статтях нормативно-правових актів, прийнятих уповноваженими органами певної країни. До того ж, правовий статус суб'єкта в різних країнах значно відрізнятиметься один від одного.

Разом з цим, автори підручника «Теорія держави і права. Академічний курс» визначають, що правовий статус – це система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин [5, с. 365]. Тобто, у даному варіанті дефініції правового статусу більш чітко та логічно простежується взаємозв'язок між безпосереднім правовим статусом суб'єкта та державою.

Окремо заслуговують на увагу наукові позиції відповідно правового статусу А. Панчишина, який наголошує, що правовий статус є самостійною категорією, яка характеризується такими ознаками:

1. Правовий статус має універсальний характер, оскільки поширюється на всіх суб'єктів.
2. Відображає особливості особи та держави як учасників суспільних відносин та ступінь і характер їх взаємодії.
3. Права та свободи, що складають основу статусу, не можуть реалізуватись без інших його компонентів, а саме – обов'язків та відповідальності.
4. Ця категорія забезпечує системність прав, свобод та обов'язків.
5. Елементи структури правового статусу є взаємозалежними та взаємодіючими.
6. Правовий статус характеризується відносною стабільністю [6, с. 96].

Отже, з урахуванням вищезазначеного можна зробити висновок, що ключовими елементами правового статусу будь-якого суб'єкта виступають сукупність його прав та обов'язків, які знаходяться своє закріплення в відповідних правових нормах. При цьому, ведучи мову про правовий статус органів публічної влади, у тому числі й судові органи, до яких належать й адміністративні суди, доцільно зазначити, що вказані права та обов'язки визначаються крізь призму повноважень та компетенції конкретного органу публічної влади. Тобто, з цього випливає, що правовий статус адміністративних судів виступає сукупністю законодавчо закріплених повноважень вказаних судових органів, що визначають їх роль та місце в загальній національній судовій системі.

Різновидом правового статусу виступає адміністративно-правовий статус, який характеризується певною специфікою та притаманними йому особливостями. Зупинимось на наукових поглядах відносно означеної правової категорії. Так, Н. Вітрук визначає, що адміністративно-правовий статус – це сукупність прав, обов'язків та законних інтересів [7, с. 147]. На нашу думку вказане визначення є досить узагальненим

та не розкриває особливості адміністративно-правового статусу. У загальному вигляді означена дефініція у повній мірі відповідає категорій «правовий статус», що, як наслідок, нівелює розмежування правового та адміністративно-правового статусу.

Більш доцільне тлумачення адміністративно-правового статусу пропонує С. Стеценко, розуміючи під ним сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права [8, с. 92]. Майже ідентичне визначення наводить і Т. Коломоєць, відзначаючи, що адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків закріплених нормами адміністративного права за певним органом [9, с. 64]. Як бачимо, авторка адміністративно-правовим статусом наділяє не всіх суб'єктів права, а лише державні органи. Означене трактування в повній мірі задовольняє потреби нашого наукового дослідження, адже адміністративні суди (як сукупність відповідних судових органів) виступають органами публічної влади.

Звертаючись до наукових визначень адміністративно-правового статусу адміністративних судів вбачаємо за доцільне навести позицію Н. Олефіренко, яка під ним розуміє логічну систему взаємопов'язаних, взаємообумовлених та взаємодоповнюючих елементів, що характеризують його з точки зору призначення, предметних і функціональних повноважень та особливостей здійснення правосуддя у сфері державного управління [10, с. 152]. Ми погоджуємось із вказаною позицією, однак, у контексті дослідження адміністративно-правового статусу адміністративних судів як суб'єктів взаємодії з органами публічного адміністрування, вважаємо за доцільне врахувати позиції законодавця відносно повноважень означених специфічних органів судової влади.

За таких обставин вбачається за доцільне перейти до безпосереднього аналізу адміністративно-правового статусу адміністративних судів, визначеного чинним законодавством. Так, означений статус досліджуваних суб'єктів регламентований, насамперед, Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII та Кодексом адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV.

У свою чергу, види адміністративних судів, склад, структура та їх повноваження визначені ч. 3 ст. 21, ч. 4 ст. 22, ч. 3 ст. 26 та ч.ч.2-5 ст. 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII. Зокрема, адміністративні суди поділяються на місцеві, апеляційні та Касаційний адміністративний суд. Місцеві адміністративні суди – це, насамперед, окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законодавством, які розглядають адміністративні справи, тобто справи адміністративної юрисдикції. Апеляційні адміністративні суди розглядають адміністративні справи й утворюються у відповідних апеляційних округах. У свою чергу, Касаційний адміністративний суд входить до складу Верховного суду. У Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо: 1) податків, зборів та інших обов'язкових платежів; 2) захисту соціальних прав; 3) виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян [11].

Ведучи мову про адміністративно-правовий статус адміністративних судів неможливо залишити поза увагою питання його повноважень та компетенції, адже означені елементи виступають фундаментом фактично будь-якого адміністративно-правового статусу органу публічної влади. Разом з цим, варто зазначити, що компетенція адміністративних судів на законодавчому рівні розкривається крізь призму їх юрисдикції.

Так, категорія «юрисдикція» (лат. *jurisdictio*, від *jus* (*juris*) - право + *dico* - проголошую) має декілька трактувань: по-перше, це компетенція судових органів щодо розгляду цивільних, адміністративних та інших справ; коло справ, які даний суд має право розглядати і вирішувати; по-друге, коло питань, що відносяться до ведення держави або державної установи [2]. Таким чином, ключовим елементом адміністративно-правового статусу адміністративних судів виступає їх юрисдикція, що має бути чітко регламентована на законодавчому рівні.

У цьому контексті доцільно акцентувати на тому, що законодавством визначений вичерпний перелік справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Так, ст. 19 Кодексом адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV регламентована юрисдикція адміністративних судів, яка поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

1) спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження;

2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом;

6) спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;

8) спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності [13];

9) спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

10) спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб;

11) спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про оборонні закупівлі», крім спорів, пов'язаних із укладенням державного контракту (договору) про закупівлю з переможцем спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівель та спрощеного відбору без застосування електронної системи закупівель, а також зміною, розірванням і виконанням державних контрактів (договорів) про закупівлю;

12) спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»;

13) спорах щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років»;

14) спорах із суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства;

15) спорах, що виникають у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу [13].

Разом із цим, на законодавчому рівні відбувається інституційна та територіальна диференціація юрисдикції адміністративних судів на території України, у залежності від чого залежить й обсяг відповідної компетенції конкретного адміністративного суду.

Отже, адміністративні суди наділені досить вагомим обсягом повноважень щодо розгляду спорів, які носять публічно-правовий характер, що й визначає специфіку та особливості адміністративно-правового статусу адміністративних судів, на відміну від інших елементів судової системи.

Висновки. Таким чином, із урахуванням всього вищевикладеного можна зробити висновок, що адміністративно-правовий статус адміністративних судів – це визначений нормами адміністративного права правовий статус адміністративних судів, який складається із сукупності елементів, визначальне місце серед яких посідає інстанційна та територіальна юрисдикція щодо розгляду публічно-правових спорів, одною із сторін яких виступає орган публічної влади.

Серед особливостей адміністративно-правового статусу адміністративних судів як суб'єктів взаємодії з органами публічного адміністрування варто виділити:

1) не містить традиційного розподілу елементів на права, свободи та обов'язки, а респондується виключно компетенцією, що знаходить свій вияв у відповідній юрисдикції;

2) адміністративна юрисдикція, згідно чинного законодавства, диференціюється на інституційну та територіальну;

3) регламентується не лише матеріальними, але й процесуальними нормами права;

4) розглядає справи адміністративної юрисдикції, в яких органи публічного адміністрування можуть виступати однією із сторін, при цьому адміністративні суди можуть взаємодіяти з цими органами й поза судовим процесом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Большой юридический словарь ; под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2003. 704 с.

2. Юридична енциклопедія: в 6 т. ; редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. ред.) та ін. К.: Українська енциклопедія, Т. 5: П-С. 2003. 736 с.

3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. 2-ге вид. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.

4. Словник української мови: в 11 томах. Том 4, 1973. 840 с.

5. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник; О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

6. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95-98.

7. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. 229 с.

8. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : Навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.

9. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

10. Олєфіренко Н. Адміністративно-правовий статус адміністративного суду в Україні. *Слово національної школи суддів України*. 2013. № 3 (4). С. 152–155.

11. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 31. Ст.545.
12. Офіційна довідкова інформація, ЛІГА: ЗАКОН від 23.05.2007, «Юрисдикція». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/TS001849?an=2&scop=0&fcop=295>
13. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. Ст.446.

REFERENCES:

1. Sukharev, A. Ya., & Krutskykh, V. E. (2003). *Bolshoi yurydycheskyi slovar*. [Big law dictionary]. M.: YNFRA-M [in Russian].
2. Shemshuchenko, Yu.S. (Ed.). (2003). *Iurydychna entsyklopediia*. [Legal encyclopedia]. K.: Ukrainska entsyklopediia [in Ukrainian].
3. Skakun, O. F. (2011). *Teoriia derzhavy i prava: pidruchnyk*. [Theory of State and Law: textbook]. K.: Alerta; TsUL [in Ukrainian].
4. *Slovnyk ukraïnskoi movy: v 11 tomakh*. (1973). [Dictionary of the Ukrainian language] [in Ukrainian].
5. Zaichuk, O. V., & Onishchenko, N. M. (2008). *Teoriia derzhavy i prava. Akademichnyi kurs: pidruchnyk*. [Theory of State and Law. Academic course: textbook]. K.: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
6. Panchyshyn, A. V. (2010). Poniattia, oznaky ta struktura katehorii «pravovyi status». [The concept, characteristics and structure of the category "legal status"]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 2, 95-98. [in Ukrainian].
7. Vytruk, N. V. (1979). *Osnovy teoryu pravovoho polozhennia lychnosti v sotsyalystychemom obshchestve*. [Fundamentals of the theory of the legal status of the individual in a socialist society]. Moskva [in Russian].
8. Stetsenko, S. H. (2007). *Administratyvne pravo Ukrainy : Navchalnyi posibnyk*. [Administrative law of Ukraine: textbook]. K.: Atika [in Ukrainian].
9. Kolomoiets, T.O. (2011). *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruch.* [Administrative law of Ukraine. Academic course: textbook]. K: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
10. Olefirenko, N. (2013). *Administratyvno-pravovyi status administratyvnoho sudu v Ukraini*. [Administrative and legal status of the administrative court in Ukraine]. *Slovo natsionalnoi shkoly suddiv Ukrainy*, 3 (4), 152–155. [in Ukrainian].
11. Pro sudoustrii i status suddiv: Zakon Ukrainy № 1402-VIII. (2016, June 02). [On the Judiciary and the Status of Judges]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, 31, 545. [in Ukrainian].
12. Ofitsiina dovidkova informatsiia, LIHA: ZAKON. (2007). [Official background information]. «Iurysdyktsiia». Retrieved from: <https://ips.ligazakon.net/document/TS001849?an=2&scop=0&fcop=295> [in Ukrainian].
13. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy № 2747-IV. (2005, July 06). [Code of Administrative Procedure of Ukraine: Code of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 35-37, 446 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 14.04.2021

УДК 342.95

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-74-79

Махаринець Дмитро Євгенійович,
здобувач Науково-дослідний інститут публічного права

ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО СУСПІЛЬСТВА

Просуваючись шляхом європейської інтеграції, Україна здійснює державотворення та розбудову громадянського суспільства на основі концепції орієнтованості на людину, впроваджуючи сучасні підходи до визначення ролі держави та її органів у житті людини та її розвитку. пересічний громадянин. Одним із напрямків запроваджених реформ є сфера забезпечення прав людини та громадянина, створення умов для захисту цих прав у разі їх порушення чи посягання на них. Особливо важливим у цьому контексті є створення умов, що гарантують забезпечення громадян їх суб'єктивними правами у відносинах з органами державного управління. Формою реалізації права на захист від протиправних дій та рішень органів державної влади є адміністративне правосуддя, що забезпечує встановлення правопорядку у сфері державного управління. Тому необхідність визначення особливостей, що розкривають та характеризують суть юрисдикційної діяльності адміністративних судів у формуванні правового суспільства, набуває актуальності.

Метою статті є визначення особливостей, що розкривають та характеризують суть юрисдикційної діяльності адміністративних судів в умовах формування правового суспільства на основі теорії адміністративного права та процесу, наукових поглядів адміністраторів, норм чинного законодавства.

У статті досліджується правова категорія «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція» та описується

юрисдикційна діяльність адміністративних судів як різновид правоохоронної та правозастосовчої діяльності при здійсненні правового захисту у публічно-правових спорах, висвітлюються особливості юрисдикційної діяльності.

Ключові слова: юрисдикція, адміністративна юрисдикція, підсудність, підвідомчість, публічно-правовий спір.

Makharynets' D. JURISDICTIONAL ACTIVITY OF ADMINISTRATIVE COURTS IN THE CONDITIONS OF FORMATION OF LEGAL SOCIETY

Moving along the path of European integration, Ukraine is carrying out state-building and building civil society on the basis of the concept of human-centeredness, introducing modern approaches to determining the role of the state and its organs in the life of man and the average citizen. One of the directions of the introduced reforms is the sphere of ensuring human and civil rights, creating conditions for the protection of these rights in case of their violation or encroachment on them. Of particular importance in this context is the creation of conditions that guarantee the provision of citizens with their subjective rights in relations with public administration bodies. The form of realization of the right to protection from illegal actions and decisions of public authorities is administrative justice, ensuring the establishment of law and order in the field of public administration. Therefore, the need to determine the features that reveal and characterize the essence of the jurisdictional activities of administrative courts in the formation of a legal society becomes relevant.

The purpose of the article is to determine the features that reveal and characterize the essence of the jurisdictional activity of administrative courts in the conditions of formation of a legal society on the basis of the theory of administrative law and process, scientific views of administrators, norms of current legislation.

The article examines the legal category "jurisdiction", "administrative jurisdiction" and describes the jurisdictional activities of administrative courts as a type of law enforcement and law enforcement activities in the implementation of legal protection in public law disputes, highlights the characteristics of jurisdictional activities.

Key words: jurisdiction, administrative jurisdiction, jurisdiction, jurisdiction, public law dispute.

Постановка проблеми. Рухаючись шляхом євроінтеграції, Україна здійснює державотворення та розбудову громадянського суспільства на основі концепції людиноцентризму, запроваджуючи сучасні підходи в питаннях визначення ролі держави та її органів у житті людини та пересічного громадянина. Одним із напрямків запроваджених реформ обрано сферу забезпечення прав людини та громадянина, створення умов для здійснення захисту цих прав у разі їх порушення чи посягання на них. Особливого значення в цьому контексті набуває створення умов, що гарантують забезпечення громадянам їх суб'єктивних прав у відносинах з органами публічної адміністрації. Формою реалізації права на захист від протиправних дій та рішень органів державної влади виступає адміністративна юстиція, забезпечуючи утвердження правопорядку у сфері публічного адміністрування. Тож актуальності набуває необхідність визначення ознак, що розкривають і характеризують сутність юрисдикційної діяльності адміністративних судів в умовах формування правового суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню питань юрисдикційної діяльності адміністративних судів свої праці присвятили багато вчених адміністративістів, зокрема: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Р.В. Войтович, І.П. Голосніченко, А.Т. Комзюк, П.М. Рабінович, М.М. Романяк, А.О. Селіванов та інші. Проте, в умовах формування правового суспільства, правова категорія «юрисдикційна діяльність» адміністративних судів потребує нового погляду на суть та характеризуючі ознаки.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права і процесу, наукових поглядів адміністративістів, норм чинного законодавства визначити ознаки, що розкривають і характеризують сутність юрисдикційної діяльності адміністративних судів в умовах формування правового суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Адміністративним судам відведено провідне місце в питаннях реалізації адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічно-правових відносин. Як відзначає М. Смокович, адміністративний суд в Україні став вагомим політичним чинником, причому не тільки у справах за позовами до вищих органів влади, а й в інших, які через постійне зростання їх кількості свідчать про катастрофічне незадоволення громадян іншими суб'єктами владних повноважень [1, с. 24].

Така точка зору підкріплена нормою ст. 55 Конституції України, згідно якої кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [2]. Для створення реальних умов, що сприяють реалізації передбаченого права особи на звернення до суду, важливого значення набуває доктринальне визначення та законодавча регламентація правил визначення юрисдикційної складової в діяльності адміністративної юстиції.

Як відзначає Н.В. Бабяк, створення умов ефективного функціонування адміністративних судів для якісного виконання покладених на них завдань, пов'язаних із захистом прав громадян у відносинах з органами державної влади і місцевого самоуправління, потребує чітких орієнтирів стосовно того, яке місце адміністративний суд повинен посідати в системі судоустрою України [3, с. 42].

Згідно з правовою позицією, висловленою Європейським судом з прав людини, суд характеризується в матеріальному сенсі своєю юрисдикційною роллю: вирішувати на підставі норм права і по завершенні організованого процесу основне питання, що належить до його компетенції [4, с. 459].

В межах нашого дослідження звернемось до розуміння сутності «юрисдикція». За словником

іншомовних слів, «юрисдикція» [лат. *jurisdictio*, від *jus* (*juris*) – право і *dico* – проголошую] – повноваження давати правову оцінку фактам, розв'язувати правові питання [5, с. 863]. За великим тлумачним словником «юрисдикція» – право чинити суд, розглядати і вирішувати правові питання. Адміністративна юрисдикція – передбачена законом або іншим правовим актом правомочність органів державного управління розглядати індивідуальні адміністративні справи [6, с. 1644].

За твердженням С. Алексеєва юрисдикція характеризується як діяльність компетентних органів, уповноважених на розгляд юридичних справ (конкретних життєвих ситуацій, по відношенню до яких застосовується закон) і на винесення юридично обов'язкових рішень [7, с. 116].

На думку А.П. Шергіна, яку автор викладає у своїй праці, юрисдикція, так само як і правозастосування в цілому, являє собою діяльність, змістом якої є збір, дослідження та оцінка інформації і прийняття відповідного рішення. Вирішення будь-якої юридичної справи можливе лише на основі аналізу наявних фактів і компетентний орган має встановити факти, що мають юридичне значення (вчинення певного правопорушення, невиконання юридичного обов'язку і т.д.). Причому в юрисдикційному процесі встановлення даних фактів є не тільки правом, але і обов'язком органу, який розглядає справу по суті [8, с. 12].

Тож загальне розуміння правової категорії «юрисдикція», означає визначені на законодавчому рівні межі компетенції, якою наділяється суд чи інший орган публічної адміністрації, з метою вирішення юридичної справи.

При цьому, як відзначає М.І.Смокович, не слід плутати юрисдикцію судів з підсудністю, оскільки правила юрисдикції визначають, яка структура судів має розглянути справу, а за правилами підсудності уже в одній структурі (ланці) судів встановлюється компетентний суд, який має розглядати адміністративну справу [9, с. 38].

В ході адміністративної реформи, одним із напрямків якої було передбачено створення адміністративних судів, зі статусом спеціалізованих, постало питання визначення меж компетенції та розмежування юрисдикції між новоутвореними адміністративними судами та судами інших видів юрисдикції.

Як відзначають з цього приводу деякі науковці, періодично виникають колізії між адміністративною та цивільною або господарською юрисдикціями. Більше того, нерідко спостерігаються проблеми з розмежуванням адміністративної та конституційної юрисдикції, зокрема, наприклад, щодо позовів громадян до народних депутатів України щодо неналежного розгляду ними пропозицій громадян, у тому числі законодавчих ініціатив громадян, тощо [10, с. 200].

Наявність неоднозначних, чітко не визначених правил та ознак розмежування юрисдикційної діяльності адміністративних та інших судів призводить до переважаності судової системи зверненнями, що виходять за межі компетенції судового органу, та знижує рівень довіри громадськості і європейської спільноти до судової системи загалом та адміністративної юстиції зокрема.

Як відзначає О. Пасенюк, створення в Україні системи адміністративних судів привело до виникнення юрисдикційних конфліктів стосовно більшості сфер державного управління, зокрема, адміністрування податків, захисту економічної конкуренції, реєстрації речових прав на нерухоме майно, охорони прав інтелектуальної власності, розпорядження землями державної (комунальної) форми власності тощо [11, с. 12].

Щодо порядку визначення юрисдикції, науковцями наголошується та тому, що діяльність з вирішення публічно-правових спорів, справ про вчинені правопорушення, і як наслідок, прийняття відповідного рішення по справі, і визначає зміст юрисдикції.

Тобто юрисдикція, на думку М.І. Пипяка, як вид діяльності органів державної влади безпосередньо пов'язана з охороною суспільних відносин і полягає в розгляді державно-владними органами юридичної справи по суті та прийнятті по ній рішення, виконання якого може забезпечуватися примусовою силою держави. Слід зазначити, що правосуддя як основний напрям діяльності судової влади, безумовно, є найбільш досконалим засобом правової охорони інтересів держави і людини, але зовсім не єдиним [12, с. 57].

Проте в юридичній літературі правова категорія «юрисдикція» все ж таки частіше асоціюється з відправленням правосуддя, ототожнюється з підсудністю та повноваженнями судових органів. Чинний наразі Кодекс адміністративного судочинства України, визначаючи адміністративну юрисдикцію і повноваження адміністративних судів та встановлюючи порядок здійснення судочинства в адміністративних судах [13], містить перелік справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Широкий зміст адміністративної юрисдикції охоплює встановлений законом порядок розгляду й вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ, що виникають у сфері державного управління (у цьому разі зазначене поширюється й на сферу місцевого самоврядування), спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами) та у відповідних випадках загальними (звичайними) судами. В юридичній літературі підкреслюється відсутність охоплення широким підходом розгляду справ в адміністративних судах і заміна класичного розуміння процесу широким і вузьким тлумаченням цього терміна [14, с. 89].

В свою чергу В.Б. Авер'янов визнає за необхідне зміст інституту «адміністративна юрисдикція»

юридично закріпити у відповідному нормативно-правовому акті, об'єднавши юрисдикційну діяльність уповноважених на її здійснення органів держави: а) органів виконавчої влади, уповноважених розглядати скарги громадян і юридичних осіб на незаконно прийняті рішення, як нижчих органів, так і підлеглих осіб, тобто сфера адміністративного оскарження (адміністративна «квазіюстиція»); б) органів виконавчої влади, уповноважених застосовувати заходи адміністративної відповідальності (адміністративна позасудова юстиція); в) адміністративних судів (адміністративна судова юстиція) [15, с. 193-195].

Юрисдикційна діяльність адміністративних судів, враховуючи її особливість і той фактор, що предметом оскарження являється дія/бездіяльність або рішення органу держави і має суть публічно-правового спору, потребує належного процесуального регулювання. Дослідження наявних фактів, здійснення їх юридичної оцінки відбувається в певній процесуальній формі. Дана умова є обов'язковою для юрисдикції.

Адміністративні суди, будучи органами держави, які покликані в ході розгляду справи забезпечувати правозастосовчу та правоохоронну діяльність, зобов'язані здійснювати вирішення індивідуальних справ за позовом особи, що носять характер адміністративно-правових конфліктів. В ході здійснення своєї юрисдикційної діяльності самостійно оцінюють правомірність поведінки сторін конфлікту і право на застосування заходів юридичної відповідальності.

Юрисдикційна діяльність адміністративних судів визначає сферу реалізації їх влади та повноважень, як складової судової гілки влади в питаннях забезпечення захисту прав особи в публічно-правових спорах.

М.Д. Петришина визначає адміністративну юрисдикцію як певну категорія справ, яка підпадає під компетенцію адміністративних органів; це діяльність органів державного управління та посадових осіб із розгляду адміністративних справ, винесення з них рішень (постанов), а також застосування санкцій в адміністративному порядку (без звернення до суду) [16, с. 98].

На думку Ю.М. Козлова адміністративна юрисдикція являє собою адміністративно-процесуальну діяльність, що здійснюється в позасудовому або судовому порядку з метою розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів і застосування адміністративно-примусових заходів [17, с. 413].

Юрисдикцію, на переконання А. Апарова, можна визначити як процесуальну діяльність компетентних органів влади (суб'єктів адміністративної юрисдикції), що здійснюється в установленому порядку (судовому або позасудовому), з метою розгляду і вирішення адміністративно-правового конфлікту, який може виступати у двох правових формах: адміністративно-правовий спір; адміністративне правопорушення [18, с. 76–80].

Адміністративній юрисдикції, з точки зору М.Д. Петришиної, притаманні наступні риси: наявність правопорушення (правового спору), розгляд та вирішення юридичних справ, обумовлених позитивними обставинами, не охоплюються юрисдикційною діяльністю. Юрисдикція виникає лише тоді, коли необхідно вирішити питання про застосування заходів адміністративного примусу (адміністративної відповідальності зокрема) чи спір про право, порушення встановлених правових норм. Стосовно адміністративної юрисдикції такого роду спори виникають між сторонами суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів [16, с. 98].

У якості обов'язкових ознак юрисдикційної діяльності А.П. Шергін вказує: змагальну процедуру вирішення справи; видання юрисдикційного акту у встановленій законом формі і наявність правового спору (правопорушення). Науковець наголошує, що юрисдикція як державно-владна діяльність полягає в застосуванні закону саме до юридичних конфліктів [8, с. 12].

Висновки. Таким чином, аналіз досліджених наукових поглядів та підходів до розуміння юрисдикційної діяльності адміністративних судів, засвідчив відсутність єдиного підходу до визначення поняття «юрисдикція» в сфері функціонування адміністративних судів.

На наш погляд, юрисдикційна діяльність адміністративних судів в умовах формування правового суспільства – це визначені на рівні закону чи іншого нормативно-правового акту межі компетенції адміністративного суду, щодо розгляду та вирішення по суті публічно-правового спору, стосовно правомірності дій чи бездіяльності посадової особи чи органу публічної адміністрації або прийнятого ними рішення, з метою відправлення адміністративного судочинства на засадах справедливості, захисту гарантованих особі прав та інтересів від посягань з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

До характеризуючих юрисдикційну діяльність адміністративного суду ознак можна віднести: має юридичний зміст; наявність публічно-правового спору; детальна регламентація нормами процесуального права; є владною діяльністю органу судової гілки влади; має стадійний характер; направлена на захист інтересів особи шляхом справедливого судочинства; результатом виступає прийняття юридично значимого рішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Смокович М. Адміністративне судочинство як елемент конституційного ладу. *Юридична Україна*. 2011. № 9. С. 23–28.
2. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. (із змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv#Text>

3. Бабяк Н.В. Місце і роль адміністративних судів щодо захисту прав людини та юридичних осіб як важлива умова розвитку демократичних та правових засад української держави. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2016. № 23. С. 42-45. URL: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc23/13.pdf>
4. Сальвіа Микеле де. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб. : Юридический центр Пресс, 2004.
5. Словник іншомовних слів. За редакцією члена-кореспондента АН УРСР О.С. Мельничука. Київ. 1974. 865 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун». 2005. 1728 с.
7. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
8. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. 215 с.
9. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія. К.: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
10. Вербіцька М.В., Семенюк В.О. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №3. С. 200-203. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2020/50.pdf
11. Пасенюк О. Адміністративне судочинство: стан та напрямки розвитку. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 3–18.
12. Пипяк М.І. Адміністративний суд в системі державних органів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 191 с.
13. Кодекс адміністративного судочинства України, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2005, № 35-36, № 37, ст.446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
14. Мартиновський В. В. Проблема класифікації адміністративно- юрисдикційних проваджень. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Випуск 24. 2012. С. 85-91.
15. Авер'янов В.Б. Питання адміністративної реформи у змісті. Загальної концепції державно-правової реформи. *Державно-правова реформа в Україні* : тези матеріалів наук.-практ. конф. К., 1997. С. 193-195.
16. Петришина М.Д. Сутність юрисдикції адміністративного суду. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2017. № 29. Том 1.
17. Административное право: Учебник // Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. М., 2001. 560 с.
18. Апаров А.М. Поняття і особливості адміністративної юрисдикції. *Європейські перспективи*. 2013. № 10. С. 76–80.

REFERENCES:

1. Smokovych, M. (2011). Administratyvne sudochynstvo yak element konstytutsiinoho ladu. [Administrative proceedings as an element of the constitutional order]. *Yurydychna Ukraina*, 9, 23–28 [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy. (1996, June 28). [Constitution of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 30, 141. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv#Text> [in Ukrainian].
3. Babiak, N.V. (2016). Mistse i rol administratyvnykh sudiv shchodo zakhystu prav liudyny ta yurydychnykh osib yak vazhlyva umova rozvytku demokratychnykh ta pravovykh zasad ukrainskoi derzhavy. [The place and role of administrative courts in the protection of human rights and legal entities as an important condition for the development of democratic and legal principles of the Ukrainian state]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Serii: Yurysprudentsiia*, 23, 42-45. Retrieved from: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc23/13.pdf> [in Ukrainian].
4. Salvyia Mykele de. (2004). Pretsedenty Evropeiskoho suda po pravam cheloveka. [Precedents of the European Court of Human Rights]. *Rukovodiashchye pryntsyipy sudebnoi praktyky, otnosiashchyesia k Evropeiskoi konventsyyi o zashchyte prav cheloveka y osnovnykh svobod. Sudebnaia praktyka s 1960 po 2002 h. SPb. : Yurydycheskyi tsentr Press* [in Russian].
5. Melnychuk, O.S. (1974). Slovnyk inshomovnykh sliv. [Dictionary of foreign words]. Kyiv [in Ukrainian].
6. Busel, V. T. (2005). Velykyi tлумачnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod. i dopov.). [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language]. К.; Ірпін: ВТФ «Перун» [in Ukrainian].
7. Alekseev, S.S. (1999). Pravo: azbuka – teoriya – fylosofiya: Opyt kompleksnogo yssledovaniya. [Law: alphabet - theory - philosophy]. М.: Статут [in Russian].
8. Sherhyn, A.P. (1979). Admynystratyvnaia yurysdyktsiia. [Administrative jurisdiction]. Moskva [in Russian].
9. Smokovych, M.I. (2012). Vyznachennia yurysdyktsii administratyvnykh sudiv ta rozmezhuвання sudovykh yurysdyktsii : monohrafiia. [Determining the jurisdiction of administrative courts and delimitation of judicial jurisdictions: a monograph]. К.: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

10. Verbitska, M.V. ,& Semeniuk, V.O. (2020). Mezhi administratyvnoi yurysdyktsii: spirni pytannia. [Limits of administrative jurisdiction: controversial issues]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, 3, 200-203. Retrieved from: http://www.lsej.org.ua/3_2020/50.pdf [in Ukrainian].
11. Paseniuk, O. (2011). Administratyvne sudochynstvo: stan ta napriamky rozvytku. [Administrative proceedings: status and directions of development]. *Visnyk Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy*, 3, 3–18. [in Ukrainian].
12. Pypiak, M.I. (2016). Administratyvnyi sud v systemi derzhavnykh orhaniv Ukrainy. [Administrative court in the system of state bodies of Ukraine]. Candidate's thesis. Lviv [in Ukrainian].
13. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy. (2005, July 06). [Administrative court in the system of state bodies of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 35-37, 446. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> [in Ukrainian].
14. Martynovskiy, V. V. (2012). Problema klasyfikatsii administratyvno- yurysdyktsiinykh provadzhen. [The problem of classification of administrative-jurisdictional proceedings]. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*, 24, 85-91. [in Ukrainian].
15. Averianov, V.B. (1997). Pytannia administratyvnoi reformy u zmisti. Zahalnoi kontseptsii derzhavno-pravovoi reformy. [Issues of administrative reform in the content. General concept of state and legal reform]. *Derzhavno-pravova reforma v Ukraini : tezy materialiv nauk.-prakt. konf. Kiev* [in Ukrainian].
16. Petryshyna, M.D. (2017). Sutnist yurysdyktsii administratyvnoho sudu. [The essence of the jurisdiction of the administrative court]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriya: Yurysprudentsiia*, 29 [in Ukrainian].
17. Kozlov, Yu.M., & Popov, L.L. (2001). Admynystratyvnoe pravo: Uchebnyk. [Administrative law: Textbook]. Moskva [in Russian].
18. Aparov, A.M. (2013). Poniattia i osoblyvosti administratyvnoi yurysdyktsii. [Concepts and features of administrative jurisdiction]. *Yevropeiski perspektyvy*, 10, 76–80 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 14.04.2021

УДК 344.7

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-79-83

Борисочева Наталія Миколаївна,
аспірант кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу
Академії Державної пенітенціарної служби України

МІСЦЕ ДЕРЖАВНОЇ АВІАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

На підставі аналізу норм чинного законодавства визначено систему суб'єктів взаємодії з Державною авіаційною службою. До яких віднесено: Міністерство інфраструктури України (функціональне міністерство), в структурі якого утворено Державне підприємство обслуговування повітряного руху України, Державне підприємство обслуговування повітряного руху України, Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами, Управління регулювання діяльності державної авіації України – органи, що реалізують державну політику у цивільній авіації та використанні повітряного простору України.

Виділено наступні особливості притаманні суб'єктам публічного адміністрування галузі авіації та використання повітряного простору України: 1) суб'єктом публічного адміністрування виступають, як органи виконавчої гілки влади, так і органи які не маючи такого статусу були наділені відповідним повноваженнями; 2) упорядкованість діяльності усіх державних суб'єктів регулювання авіаційної галузі відповідно єдиної мети та стратегічних завдань, які водночас синхронізовані із основним вектором розвитку держави. Серед таких загальних напрямків розвитку можна виділити – євроінтеграцію, економічне зміцнення України, забезпечення національної безпеки та оборони; 3) широкий профіль діяльності державних суб'єктів регулювання обумовлений тим, що авіація є складовою частиною транспортної галузі держави; 4) урахування, при здійсненні регулятивної діяльності, великої кількості міжнародних стандартів, правил та вимог, що в свою чергу передбачає здатність суб'єктів державного регулювання до активної тісної взаємодії з іноземними організаціями; 5) здатність до інтеграції, тобто комплексного сприйняття галузі авіації та використання повітряного простору України, яка є технологічно складною, не обмежується лише повітряними перевезеннями, включає в себе також виробництво, ремонт і модернізацію, забезпечення освітньої підготовки кадрів, вирішення господарських, земельних та інших правових питань. 6) виключення комерційних інтересів при здійсненні державними суб'єктами регулюючої діяльності, з одночасним упорядкуванням такої діяльності відповідно економічних інтересів держави.

Відзначено, що галузь авіації та використання повітряного простору України регулюється великою кількістю суб'єктів публічного адміністрування, які утворюють складну та багаторівневу структуру, яка не іде на користь розвитку даної галузі. Особливо треба підкреслити різний статус зазначених органів та наявність в них дублюючих

Випуск 10. 2021

© Н.М.Борисочева, 2021

повноважень. Саме тому, сьогодні треба спростити наявну систему наступним чином: 1. забезпечити незалежність Державної авіаційної служби України, шляхом отримання нею спеціального статусу; 2. підпорядкувати Державній авіаційній службі України Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами; 3. усунути дублювання повноважень суб'єктів публічного адміністрування даної галузі.

Ключові слова: авіація, авіаційна галузь, літакобудування, цивільна авіація, комерційна авіація, авіаперевезення, авіапотенціал.

Borisocheva N. THE PLACE OF THE STATE AVIATION SERVICE OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF EXECUTIVE BODIES

Based on the analysis of the current legislation, the system of subjects of interaction with the State Aviation Service has been determined. These include: the Ministry of Infrastructure of Ukraine (functional ministry), which includes the State Enterprise of Air Traffic Services of Ukraine, the State Enterprise of Air Traffic Services of Ukraine, the National Bureau for Investigation of Aviation Incidents and Incidents with Civil Aircraft, the State Aviation Regulation Department of Ukraine - bodies implementing state policy in civil aviation and the use of Ukrainian airspace.

The following features inherent in the subjects of public administration in the field of aviation and the use of airspace of Ukraine: 1) the subject of public administration are both the executive branch and bodies that do not have such a status were endowed with the appropriate powers; 2) orderliness of the activities of all state subjects of regulation of the aviation industry in accordance with a single goal and strategic objectives, which are simultaneously synchronized with the main vector of development of the state. Among such general directions of development we can single out - European integration, economic strengthening of Ukraine, ensuring national security and defense; 3) the broad profile of the activity of state subjects of regulation is due to the fact that aviation is an integral part of the transport sector of the state; 4) taking into account, in carrying out regulatory activities, a large number of international standards, rules and requirements, which in turn implies the ability of the subjects of state regulation to actively work closely with foreign organizations; 5) the ability to integrate, ie integrated perception of the aviation industry and the use of airspace of Ukraine, which is technologically complex, is not limited to air transport, also includes production, repair and modernization, training, economic, land and other legal issues. 6) exclusion of commercial interests in the implementation of regulatory activities by state entities, while streamlining such activities in accordance with the economic interests of the state.

It is noted that the field of aviation and the use of Ukrainian airspace is regulated by a large number of public administration entities, which form a complex and multilevel structure that does not benefit the development of this industry. Special emphasis should be placed on the different status of these bodies and the existence of duplicate powers in them. That is why today it is necessary to simplify the existing system as follows: 1. to ensure the independence of the State Aviation Service of Ukraine by obtaining a special status; 2. to subordinate to the State Aviation Service of Ukraine the National Bureau for Investigation of Aviation Incidents and Incidents with Civil Aircraft; 3. eliminate duplication of powers of public administration entities in this area.

Key words: aviation, aviation branch, aircraft construction, civil aviation, commercial aviation, air transportation, air potential.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день, система центральних органів виконавчої влади побудована таким чином, що функції щодо здійснення контролю і нагляду, надання послуг та управління об'єктами державної власності здійснюють відповідно державні інспекції, державні служби та агентства. Втім, нещодавно Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» були створені державні комісії. Саме тому, доцільно розібратися з повноваженнями даних органів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання діяльності центральних органів виконавчої влади були предметом досліджень В.Б. Авер'янова, С.Г. Стеценко, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй, Н.Р. Нижник та ін.

Мета статті – на основі аналізу норм сучасного вітчизняного законодавства визначити місце Державної авіаційної служби України в системі органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до підпункту 5 статті 4 Повітряного кодексу України державне регулювання у галузі авіації та використання повітряного простору України здійснюють у межах повноважень наступні державні органи:

центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері транспорту – Міністерство інфраструктури України (функціональне міністерство) - Державне підприємство обслуговування повітряного руху України;

центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в галузі цивільної авіації (уповноважений орган з питань цивільної авіації) – Державна авіаційна служба України.

Розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами України та іноземними цивільними повітряними суднами, фактів порушення порядку використання повітряного простору України покладається на спеціалізовану експертну установу з розслідування авіаційних подій - Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами.

В той же час Міністерство оборони України через свій структурний підрозділ - Управління регулювання діяльності державної авіації України здійснює регулювання діяльності державної авіації України.

Тобто Міністерство інфраструктури України, в структурі якого утворено Державне підприємство обслуговування повітряного руху України, Державна авіаційна служба України, Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами, Управління регулювання

діяльності державної авіації України (Міністерство оборони України) – органи, що реалізують державну політику у цивільній авіації та використання повітряного простору України.

Розглянемо особливості повноважень та структуру даних органів щодо адміністрування галузі авіації та використання повітряного простору України.

Міністерство інфраструктури України має статус головного органу у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування (регулювання) та реалізує державну політику у сфері транспорту (зокрема транспорту авіаційного) (абзац 2 ч. 1). Саме Міністерство інфраструктури України визначає пріоритетні напрями та здійснює заходи щодо формування державної політики у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України і забезпечує нормативно-правове регулювання. Відповідно до норм Повітряного кодексу України нормативно-правове регулювання у сфері цивільної авіації здійснюється шляхом прийняття в установленому порядку нормативно-правових актів. Виключення становлять «Авіаційні правила України», які Міністерство інфраструктури України не регламентуються. В складі Міністерства інфраструктури діє Відділ авіаційного транспорту, який в межах своєї компетенції забезпечує проведення єдиної економічної, тарифної, науково-технічної політики в галузі авіаційного транспорту та використання повітряного простору [1].

В структурі Міністерства інфраструктури України утворено Державне підприємство обслуговування повітряного руху України (Украерорух), яке є державним унітарним підприємством, що діє як державне комерційне підприємство, воно є провайдером аеронавігаційного обслуговування, на всіх етапах польоту повітряних суден у повітряному просторі України та повітряному просторі над відкритим морем, де відповідальність за обслуговування повітряного руху відповідно до договорів покладена на Україну[2], з урахуванням наявних та очікуваних потреб користувачів повітряного простору та умов діяльності на ринку послуг авіаційного транспорту в Україні та в Європейському регіоні. Украерорух є основою національної аеронавігаційної системи та Об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху України.

Структурними підрозділами Украероруху є: Служба аеронавігаційного обслуговування; Служба зв'язку, навігації та спостереження; Служба аеронавігаційної інформації; Украероцентр.

До складу служби аеронавігаційного обслуговування Украероруху входять підрозділи, що уповноважені здійснювати обслуговування повітряного руху, управління використанням (менеджмент) повітряного простору, організацію потоків повітряного руху, метеорологічне обслуговування аеронавігації, передпольотне інформаційне обслуговування, а також інші підрозділи служби, що входять до її складу відповідно до організаційно-функціональної структури служби аеронавігаційного обслуговування Украероруху. Одним з основних завдань Украероруху є надання обслуговування повітряного руху у повітряному просторі України та у повітряному просторі над відкритим морем, де відповідальність за обслуговування повітряного руху міжнародними договорами покладена на Україну. Обслуговування повітряного руху надається органами обслуговування повітряного руху, які, в свою чергу, входять до складу об'єктів аеронавігаційного обслуговування.

Метеорологічне обслуговування на маршрутах безпосередньо здійснюють органи метеорологічного стеження Украероруху за допомогою програмно-технічних засобів Системи централізованого метеорологічного забезпечення аеронавігації та з використанням SADIS FTP-обслуговування (безпечного інформаційного обслуговування авіаційними даними). Районним диспетчерським центром, Украероцентру, секторам польотно-інформаційного обслуговування районних диспетчерських центрів та диспетчерських органів підходу доступ до бази даних метеорологічної, аерологічної, супутникової інформації, даних ДМРЛ та прогнозів Всесвітньої системи зональних прогнозів забезпечується через систему внутрішнього веб-серверу системи централізованого метеорологічного забезпечення аеронавігації.

Наступним структурним підрозділом Украеруху є служба зв'язку, навігації та спостереження. Украерорух використовує новітні автоматизовані системи керування повітряним рухом вітчизняного та іноземного виробництва. Для забезпечення сучасних операційних вимог щодо використання повітряного простору постійно ведуться роботи щодо модернізації та розширення функціональних можливостей АС КПП. Автоматизовані системи керування повітряним рухом розташовані у Київському, Львівському, Дніпровському та Одеському районних диспетчерських центрах, а також у Харківському аеродромному диспетчерському центрі. Очікується, що архітектура майбутніх АС КПП буде підтримувати концепцію «Віртуального Центру ОрПП», в той час як потрібна функціональність буде доступною на будь-якому робочому місці, пов'язаному із загальнонаціональною або Європейською аеронавігаційною мережею.

Наступним структурним підрозділом Украеруху є Служба аеронавігаційної інформації є єдиним повноважним і відповідальним органом з питань обслуговування аеронавігаційною інформацією в Україні й діє на основі повноважень, делегованих їй Державною авіаційною службою України. Служба аеронавігаційної інформації створена в червні 1996 року.

Завдання служби аеронавігаційної інформації – забезпечення потоку аеронавігаційних даних та аеронавігаційної інформації, необхідних для безпечного, регулярного, економічного та ефективного функціонування глобальної системи організації повітряного руху [2].

Відповідно до вимог стандартів і рекомендованої практики ІКАО, Повітряного кодексу України, Положення про використання повітряного простору України та Авіаційних правил України «Обслуговування аеронавігаційною інформацією» служба аеронавігаційної інформації надає

аеронавігаційну інформацію у стандартизованому форматі.

Міністерство оборони України є головним у системі центральних органів з питань національної безпеки і оборони та регулює питання державної авіації. Крім того Міністерство оборони України має статус уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі державної авіації, що дає йому права регулювання використання повітряного простору України шляхом формування спільних з Державною авіаційною службою України рішень. Окрім того, в Міністерстві оборони України з 2013 року діє «Управління регулювання діяльності державної авіації України», яке є уповноваженим структурним підрозділом Міністерства оборони з питань регулювання діяльності державної авіації України [3]. Управління призначено для реалізації державної політики в галузі державної авіації України. Управління підпорядковується Міністру оборони України, діяльність Управління спрямовує та координує перший заступник Міністра оборони України.

Основними завданнями Управління є:

реалізація повноважень Міністерства оборони як уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі державної авіації;

участь в організації та проведенні державних та інших випробувань зразків авіаційної техніки, пошуково-рятувальних засобів та засобів наземного забезпечення польотів;

участь в організації прийняття на озброєння, постачання авіаційної техніки, пошуково-рятувальних засобів та засобів наземного забезпечення польотів державної авіації;

участь у розробленні технічних регламентів та здійснення функцій з технічного регулювання у сфері авіаційної техніки, пошуково-рятувальних засобів та засобів наземного забезпечення польотів;

розроблення, впровадження правил та порядку організації, виконання та забезпечення польотів повітряних суден;

організація розроблення та впровадження правил надання (скасування) адрес повітряних суден державним повітряним суднам України;

організація розроблення та впровадження порядку сертифікації екземплярів державних повітряних суден (припинення дії сертифіката), виконання комплексу робіт, пов'язаних із перевіркою (контролем) льотної придатності державних повітряних суден на відповідність вимогам нормативних документів з питань експлуатації, ремонту повітряних суден;

організація розроблення та впровадження порядку допуску до експлуатації аеродромів, злітно-посадкових майданчиків державної авіації;

реєстрація та допуск до експлуатації аеродромів і постійних злітно-посадкових майданчиків державної авіації, ведення їх реєстру;

організація та забезпечення видачі Посвідчення про допуск до експлуатації аеродрому або постійного злітно-посадкового майданчика державної авіації України (призупинення або анулювання його дії), яке надає його власнику право на їх експлуатацію;

ведення реєстру тимчасової реєстрації повітряних суден, які належать до військової техніки (експериментальних, власності підприємств авіаційної галузі України, іноземних замовників, що ремонтуються (модернізуються) в Україні);

організація розроблення та впровадження правил щодо схвалення організацій з технічного обслуговування та ремонту авіаційної техніки державної авіації;

координація взаємодії суб'єктів авіаційної діяльності з питань випробування та прийняття в експлуатацію нових типів повітряних суден, призначених для використання в державній авіації;

організація розроблення та впровадження кваліфікаційних вимог, порядку атестації, сертифікації, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації авіаційного персоналу державної авіації;

організація розроблення та впровадження єдиних вимог щодо допуску аеродромно-технічних, радіотехнічних засобів, здійснення авіаційного пошуку і рятування та пошуково-рятувального забезпечення польотів повітряних суден в державній авіації;

здійснення контролю за поширенням необхідної інформації суб'єктам авіаційної діяльності державної авіації щодо організації виконання та забезпечення польотів тощо [4].

Повітряний кодекс України виділяє ще один орган в галузі авіації та використання повітряного простору України – Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами. Воно перебуває в управлінні Кабінету Міністрів України. Є державною спеціалізованою експертною установою з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами в Україні.

Національне бюро утворене з метою: 1) здійснення технічного розслідування авіаційних подій, серйозних інцидентів, інцидентів, надзвичайних подій, пошкоджень цивільних повітряних суден і літальних апаратів на землі, порушень порядку використання повітряного простору, зокрема під час обслуговування та організації повітряного руху (далі — авіаційні події), що сталися на території України з цивільними повітряними суднами; 2) забезпечення участі у проведенні технічного розслідування на території іноземних держав, в яких сталися авіаційні події з цивільними повітряними суднами України; 3) підготовки висновків та рекомендацій за результатами збирання, аналізу, дослідження та узагальнення даних, що стосуються безпеки польотів, з метою запобігання авіаційним подіям, що сталися на території України [5].

Враховуючи усе вищенаведене, виділимо наступні особливості притаманні суб'єктам публічного адміністрування галузі авіації та використання повітряного простору України: 1) суб'єктом публічного адміністрування виступають, як органи виконавчої гілки влади, так і органи які не маючи такого статусу були наділені відповідним повноваженнями; 2) упорядкованість діяльності усіх державних суб'єктів регулювання авіаційної галузі відповідно єдиної мети та стратегічних завдань, які водночас синхронізовані із основним вектором розвитку держави. Серед таких загальних напрямків розвитку можна виділити – євроінтеграцію, економічне зміцнення України, забезпечення національної безпеки та оборони; 3) широкий профіль діяльності державних суб'єктів регулювання обумовлений тим, що авіація є складовою частиною транспортної галузі держави; 4) урахування, при здійсненні регулятивної діяльності, великої кількості міжнародних стандартів, правил та вимог, що в свою чергу передбачає здатність суб'єктів державного регулювання до активної тісної взаємодії з іноземними організаціями; 5) здатність до інтеграції, тобто комплексного сприйняття галузі авіації та використання повітряного простору України, яка є технологічно складною, не обмежується лише повітряними перевезеннями, включає в себе також виробництво, ремонт і модернізацію, забезпечення освітньої підготовки кадрів, вирішення господарських, земельних та інших правових питань. 6) виключення комерційних інтересів при здійсненні державними суб'єктами регулюючої діяльності, з одночасним упорядкуванням такої діяльності відповідно економічних інтересів держави [3].

Підводячи висновок викладеному, необхідно підкреслити, що галузь авіації та використання повітряного простору України регулюється великою кількістю суб'єктів публічного адміністрування, які утворюють складну та багаторівневу структуру, яка не іде на користь розвитку даної галузі. Особливо треба підкреслити різний статус зазначених органів та наявність в них дублюючих повноважень. Саме тому, сьогодні треба спростити наявну систему наступним чином:

1. забезпечити незалежність Державної авіаційної служби України, шляхом отримання нею спеціального статусу;
2. підпорядкувати Державній авіаційній службі України Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами;
3. усунути дублювання повноважень суб'єктів публічного адміністрування даної галузі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015>
2. Статут державного підприємства обслуговування повітряного руху України (нова редакція) 2016 р. URL: <https://opad.com.ua/>
3. Брусакова О. В. Суб'єкти державного регулювання в галузі авіаційного транспорту та їх адміністративноправовий статус. *Вісник Пенітенціарної Асоціації України*. 2020. № 2(12). С. 59- 64.
4. Управління регулювання діяльності державної авіації України URL: <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-regulyuvannya-diyalnosti-derzhavnoi-aviaczii/>
5. Положення про Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 417 URL: <http://nbaai.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/polozhennya-pro-nbrcza.pdf>

REFERENCES:

1. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo infrastruktury Ukrainy. (2015). [On approval of the Regulations on the Ministry of Infrastructure of Ukraine]. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30 chervnia 2015 r. № 460* Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015> [in Ukrainian].
2. Statut derzhavnoho pidpriemstva obsluhovuvannia povitrianoho rukhu Ukrainy(nova redaktsiia). (2016). [Charter of the state enterprise of air traffic services of Ukraine (new edition)]. Retrieved from: <https://opad.com.ua/> [in Ukrainian].
3. Brusakova, O. V. (2020). Subiekty derzhavnoho rehulivannia v haluzi aviatsiinoho transportu ta yikh administratyvnopravovyi status. [Subjects of state regulation in the field of air transport and their administrative status]. *Visnyk Penitentsiarnoi Asotsiatsii Ukrainy*, 2(12), 59- 64 [in Ukrainian].
4. Upravlinnia rehulivannia diialnosti derzhavnoi aviatsii Ukrainy. [Department of State Aviation Regulation of Ukraine]. Retrieved from: <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-regulyuvannya-diyalnosti-derzhavnoi-aviaczii/> [in Ukrainian].
5. Polozhennia pro Natsionalne biuro z rozsliduvannia aviatsiinykh podii ta intsydentiv z tsyvilnymy povitrianyu sudnamy. (2020). [Regulations on the National Bureau for the Investigation of Aviation Accidents and Incidents with Civil Aircraft]. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 travnia 2020 r. № 417* Retrieved from: <http://nbaai.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/polozhennya-pro-nbrcza.pdf> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 14.04.2021

УДК 344.7

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-84-88

Рубцова Ірина Михайлівна,*аспірант кафедри конституційного та адміністративного права
Національного авіаційного університету*

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОВНОВАЖЕНЬ ТА КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

В даній статті здійснено загальну характеристику повноважень та компетенцій органів публічної влади, що здійснюють державне управління у галузі охорони атмосферного повітря. Під атмосферним повітрям пропонуємо розуміти елемент навколишнього природного середовища, що становить собою невидиму суміш газів в межах території України та містить життєвоважливі хімічні речовини і сполуки, що необхідні для існування живих організмів.

Визначено, що суб'єктами публічної адміністрації у галузі охорони атмосферного повітря є система органів загальної та спеціальної компетенції, які здійснюють публічно-управлінські повноваження з метою відновлення, збереження, забезпечення якості атмосферного повітря та забезпечення права громадян на атмосферне повітря, а також вживають заходів необхідних для зниження рівня захворюваності населення внаслідок забруднення атмосферного повітря.

Суб'єкти публічної адміністрації у галузі охорони атмосферного повітря запропоновано поділити на дві групи: 1. суб'єкти загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України) та 2. суб'єкти спеціальної компетенції (Кабінет Міністрів України (Уряд України), Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Міністерство охорони здоров'я України, місцеві державна адміністрації та органи місцевого самоврядування).

На підставі аналізу законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають їх адміністративно-правовий статус в цілому виокремлено повноваження даних суб'єктів саме в галузі охорони атмосферного повітря. Акцентовано увагу на спеціальних завданнях даних суб'єктів з метою збереження здоров'я нації.

Ключові слова: атмосферне повітря, адміністративно-правова охорона, заходи охорони, нормування викидів, забруднюючі речовини, юридична відповідальність.

Rubtsova I. GENERAL CHARACTERISTICS OF THE POWERS AND COMPETENCIES OF PUBLIC AUTHORITIES EXERCISING PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF AIR PROTECTION

This article provides a general description of the powers and competencies of public authorities exercising public administration in the field of air protection. Atmospheric air is proposed to mean an element of the natural environment, which is an invisible mixture of gases within the territory of Ukraine and contains vital chemicals and compounds necessary for the existence of living organisms.

It is determined that the subjects of public administration in the field of air protection are the system of bodies of general and special competence, which exercise public administration powers to restore, preserve, ensure air quality and ensure the right of citizens to air, and take the necessary measures, to reduce the incidence of air pollution due to air pollution.

The subjects of public administration in the field of air protection are proposed to be divided into two groups: 1. subjects of general competence (Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, National Security and Defense Council of Ukraine) and 2. subjects of special competence (Cabinet of Ministers of Ukraine) (Government of Ukraine), Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine, State Ecological Inspectorate of Ukraine, Ministry of Health of Ukraine, local state administrations and local governments).

Based on the analysis of legislative and by-laws, which determine their administrative and legal status in general, the powers of these entities in the field of air protection are highlighted. Emphasis is placed on the special tasks of these actors in order to preserve the health of the nation.

Key words: atmospheric air, administrative and legal protection, protection measures, emission rationing, pollutants, legal liability.

Постановка проблеми. Ст.3 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» визначено, що державне управління в галузі охорони атмосферного повітря відповідно до закону здійснюють система суб'єктів, які наділені публічно-владними повноваженнями. Разом з тим, складність в визначенні їх компетенції полягає в тому, що їх завдання, функції, повноваження визначені в підзаконних нормативно-правових актах, які визначають їх адміністративно-правовий статус в цілому, а не лише в галузі охорони атмосферного повітря. Саме тому, нашим завданням є здійснення загальної характеристики повноважень та компетенцій органів публічної влади, що здійснюють державне управління у галузі охорони атмосферного повітря, а також внесенні пропозицій щодо удосконалення їх діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання забруднення атмосферного повітря були предметом дослідження Є.О. Гіди, О.О. Обушак, С.А. Обушак, К.А. Мудрик, В.В. Петров, О.Р. Саркисов, В.І.Рибачек, А.В. Чугай, Е.Д. Гусева, Д.В. Кукуй, О.В. Ільїна, С.А. Боголюбова та ін.

Мета статті – проаналізувати основні повноважень та компетенцій органів публічної влади, що

здійснюють державне управління у галузі охорони атмосферного повітря.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ст.3 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» визначено, що державне управління в галузі охорони атмосферного повітря відповідно до закону здійснюють: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування [8].

Даним законом не визначено повноваження та компетенція даних суб'єктів. Саме тому, розглянемо їхні завдання, функції, права та обов'язки у галузі охорони атмосферного повітря.

Окрім цього, на нашу думку, до суб'єктів, які наділені загальною компетенцією слід віднести Президента України та Верховну Раду України.

Повноваження Президента України у галузі охорони атмосферного повітря є загального характеру, та полягають у забезпеченні національної безпеки держави (елементом якої є саме екологічна безпека); здійснює представницькі повноваження, в тому числі, і щодо обговорення на міжнародному рівні питань зміни клімату, стану атмосферного повітря, впливу атмосферного повітря на здоров'я нації тощо; очолює Раду національної безпеки і оборони України; тощо.

Також з огляду на те, що Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України, то відзначимо, що даний суб'єкт здійснює такі повноваження в досліджуваній галузі: розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції України та законів України, Стратегії національної безпеки України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України, приймає рішення щодо: 1) визначає стратегічні національні інтереси України, концептуальні підходи та напрями забезпечення національної безпеки і оборони у екологічній сфері; 2) заходів екологічного характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України; 3) оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації тощо [1].

Наступним суб'єктом загальної компетенції, який ми б хотіли виокремити є Верховна Рада України. Не дивлячись на те, що Верховна Рада України належить до законодавчої гілки влади в частині прийняття законів України у галузі атмосферного повітря та діяльності профільного *Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування*.

До предмету відання даного Комітету відносяться: – охорона, збереження, використання та відновлення (відтворення) природних ресурсів, у тому числі надр, лісів, водних ресурсів, атмосферного повітря, тваринного та рослинного світу, природних ландшафтів; – збереження та збалансоване використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу та освоєння космічного простору; – екологічна безпека, попередження та ліквідація наслідків природного лиха, техногенних аварій і катастроф, діяльність державних аварійно-рятувальних служб; – радіаційна та пожежна безпека; – цивільний захист населення; – правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації; – державна політика у сфері поводження з відходами (крім побутових); – державний моніторинг навколишнього природного середовища; – адміністративно-господарські санкції за забруднення навколишнього природного середовища; – створення, охорона та розвиток об'єктів природно-заповідного фонду України; – ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи, у тому числі надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України з цих питань; – правовий режим зон радіоактивного забруднення, у тому числі внаслідок Чорнобильської катастрофи; – запобігання негативним антропогенним змінам клімату; – екологічний аудит [2].

До наступної групи суб'єктів адміністративно-правової охорони у галузі охорони атмосферного повітря, на нашу думку, відносяться: Кабінет Міністрів України; Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів; Державна екологічна інспекція України; Міністерство охорони здоров'я України; місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування.

Розкриємо повноваження та компетенцію зазначених суб'єктів.

Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [3, ст.1].

До основних завдань Кабінету Міністрів України у галузі охорони атмосферного повітря належать: 1) забезпечення проведення державної політики щодо екологічної безпеки; 2) забезпечує розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм; 3) координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм; 4) розроблення і виконання загальнодержавних програм екологічного розвитку; 5) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю [3,

ст.2].

Провідним органом на який покладено найбільшу чисельність повноважень у галузі охорони атмосферного повітря є Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Міндовкілля) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міндовкілля є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки [4]. Окрім того, Міндовкілля здійснює регулятивну діяльність щодо регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарних джерел. Перелік забруднюючих речовин переглядається Кабінетом Міністрів України не менше одного разу на п'ять років за пропозицією Міндовкілля та Міністерства охорони здоров'я України [8, ст.13].

За офіційною статистичною інформацією станом на 1 червня 2021 року перша 10-ка найбільших забруднювачів по викидах в атмосферне повітря виглядає наступним чином: 1. ПрАТ «ММК ім. Ілліча»; 2. ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг»; 3. ВП «Бурштинська ТЕЦ» ПАТ «ДТЕК Західенерго»; 4. ВП «Курахівська ТЕС» ТОВ «ДТЕК Східенерго»; 5. ПрАТ «ДТЕК Павлоградвугілля»; 6. ВП Запорізька ТЕС ПАТ ДТЕК «Дніпроенерго»; 7. ПрАТ «МК «Азовсталь»; 8. ПАТ «Дніпровський металургійний комбінат»; 9. Вуглегірської ТЕС ПАТ «Центренерго»; 10. ВП «Ладижинська ТЕС» ПАТ «ДТЕК Західенерго» [5].

Загальні обсяги забруднення (2019 рік): викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря – 2,459 млн. тонн; скидів стічних вод у водні об'єкти – 737,25 млн. м³; утворення відходів – 441,517 млн. тонн. У тому числі підприємствами, що входять до ТОП-100: викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря – 1,947 млн. тонн; скидів стічних вод у водні об'єкти – 628,92 млн. м³; утворення відходів – 411,443 млн. тонн [5].

Наступним суб'єктом у галузі охорони атмосферного повітря є Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів і який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [6].

Основними завданнями Держекоінспекції є: 1) реалізація державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; 2) здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, зокрема, щодо: екологічної та радіаційної безпеки; охорони атмосферного повітря; формування, збереження і використання екологічної мережі; стану навколишнього природного середовища; поводження з відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами [6].

Держекоінспекція відповідно до покладених на неї завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністрові захисту довкілля та природних ресурсів; 2) здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами - нерезидентами вимог законодавства: а) про екологічну та радіаційну безпеку, зокрема: щодо виконання умов висновків з оцінки впливу на довкілля, висновків державної екологічної експертизи; про моніторинг, звітність та верифікацію викидів парникових газів; б) про охорону атмосферного повітря, зокрема щодо: виконання загальнодержавних, галузевих або регіональних природоохоронних програм; наявності та додержання умов дозволів на викиди забруднюючих речовин; забезпечення безперебійної ефективної роботи і підтримання у справному стані споруд, устаткування та апаратури для очищення викидів забруднюючих речовин; додержання нормативів у галузі охорони атмосферного повітря; додержання екологічних показників нафтопродуктів (бензину автомобільного та дизельного палива), які реалізуються шляхом оптової та роздрібною торгівлі суб'єктами господарювання; порядку провадження діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери і атмосферних явищ у господарських цілях; надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан атмосферного повітря, визначення видів і обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря [6];

2) надає центральним і місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування приписи щодо зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, ліцензій, сертифікатів, висновків, рішень, лімітів, квот, погоджень, свідоцтв на спеціальне використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, поводження з небезпечними хімічними речовинами, транскордонне переміщення об'єктів рослинного і тваринного світу (у тому числі водних живих ресурсів), а також щодо встановлення нормативів допустимих рівнів

шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища; вносить до відповідного органу ліцензування подання про позбавлення ліцензіата права на провадження виду господарської діяльності [6];

3) звертається до суду із позовом щодо: обмеження чи зупинення діяльності суб'єктів господарювання і об'єктів незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на використання природних ресурсів, з перевищенням нормативів гранично допустимих викидів в атмосферне повітря забруднюючих речовин, впливу фізичних та біологічних факторів, лімітів скидів забруднюючих речовин; визнання протиправними дій чи бездіяльності фізичних і юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців, органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, про визнання недійсними індивідуальних актів або їх окремих частин, правочинів, що порушують вимоги законодавства про охорону навколишнього природного середовища [6];

4) складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення у випадках, передбачених законом [6];

5) пред'являє претензії про відшкодування шкоди, збитків і втрат, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства з питань, що належать до її компетенції, та розраховує їх розмір, звертається до суду з відповідними позовами [6];

6) вживає в установленому порядку заходів досудового врегулювання спорів, виступає позивачем та відповідачем у судах [6];

7) здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних із діяльністю Держекоінспекції, її територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління [6];

8) розробляє та бере участь у розробленні проектів законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших актів законодавства з питань, що належать до її компетенції [6];

9) здійснює міжнародне співробітництво, забезпечує виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України, з питань, що належать до її компетенції, бере участь у підготовці міжнародних договорів України та відповідно до законодавства укладає міжнародні договори України міжвідомчого характеру [6];

10) забезпечує інформування громадськості про реалізацію державної політики з питань, що належать до компетенції Держекоінспекції [6];

11) бере участь у формуванні державного замовлення на підготовку фахівців у відповідній сфері [6];

12) здійснює функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери її управління [6];

13) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Наступним суб'єктом, який відповідно до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» здійснює державне управління в досліджуваній сфері є Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МОЗ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах: епідеміологічного нагляду (спостереження), імунопрофілактики, промоції здорового способу життя та запобігання факторам ризику, попередження та зниження рівня вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення, безпеки харчових продуктів, регламентації факторів середовища життєдіяльності населення, гігієнічної регламентації небезпечних факторів, створення національної системи крові, управління системою якості щодо безпеки крові, біологічної безпеки та біологічного захисту, боротьби із стійкістю до протимікробних препаратів, реагування на небезпеки для здоров'я та надзвичайні стани в сфері охорони здоров'я, а також забезпечення формування державної політики у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення [7].

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене відзначимо, що суб'єктами публічної адміністрації у галузі охорони атмосферного повітря є система органів загальної та спеціальної компетенції, які здійснюють публічно-управлінські повноваження з метою відновлення, збереження, забезпечення якості атмосферного повітря та забезпечення права громадян на атмосферне повітря, а також вживають заходів необхідних для зниження рівня захворюваності населення внаслідок забруднення атмосферного повітря.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1998. № 35. Ст.237.

2. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: затв. Постановою Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ. *Відомості Верховної Ради*, 2019. № 35. Ст.147.

3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради*, 2014. № 13. Ст.222.

4. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#n13>

5. Міндовкілля підготувало рейтинг «ТОП-100 найбільших підприємств-забруднювачів» за 2019 рік. URL: <https://mepr.gov.ua/news/37063.html>

6. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text>

7. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#Text>

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

REFERENCES:

1. Pro Radu natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy. (1998, March 5). [On the National Security and Defense Council of Ukraine]. *Zakon Ukrainy vid 5 bereznia 1998 roku № 183/98-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 35, 237 [in Ukrainian].

2. Pro perelik, kilkisnyi sklad i predmety vidannia komitetiv Verkhovnoi Rady Ukrainy deviatoho sklykannia. (2019). [On the list, quantitative composition and subjects of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation]. *Postanovoii Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 29 serpnia 2019 roku № 19-IX. Vidomosti Verkhovnoi Rady*, 35, 147 [in Ukrainian].

3. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy. (2014, February 27). [On the Cabinet of Ministers of Ukraine]. *Zakon Ukrainy vid 27 liutoho 2014 roku № 794-VII. Vidomosti Verkhovnoi Rady*, 13, 222 [in Ukrainian].

4. Deiaki pytannia Ministerstva zakhystu dovkillia ta pryrodnykh resursiv. (2020). [Some issues of the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources]. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 chervnia 2020 r. № 614*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#n13> [in Ukrainian].

5. Mindovkillia pidhotuvalo reitynh «TOP-100 naibilshykh pidpriemstv-zabrudniuvachiv» za 2019 rik. (2019). [The Ministry of Environment has prepared a rating of "TOP-100 largest polluting enterprises" for 2019]. Retrieved from: <https://mepr.gov.ua/news/37063.html> [in Ukrainian].

6. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu ekolohichnu inspektsiiu Ukrainy. (2017). [On approval of the Regulations on the State Ecological Inspectorate of Ukraine]. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19 kvitnia 2017 r. № 275*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

7. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo okhorony zdorovia Ukrainy. (2015). [On approval of the Regulation on the Ministry of Health of Ukraine]. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 bereznia 2015 r. № 267*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

8. Pro okhoronu atmosferneho povitria. (1992, October 16). [On protection of atmospheric air]. *Zakon Ukrainy vid 16 zhovtnia 1992 roku № 2707-XII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 50, 678 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 14.04.2021

УДК 347.965

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-88-93

Старовойтова Світлана Миколаївна,
здобувач ПВНЗ «Університет сучасних знань»
e-mail: starovoitova_sv@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0003-3766-1251>

ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ ЗА ПРОЯВ НЕПОВАГИ ДО СУДУ АБО КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Статтю присвячено аналізу юридичного складу адміністративного правопорушення за прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України, передбаченого ст. 185-3 КУпАП.

Розкрито зміст основних елементів юридичного складу адміністративного правопорушення за неповагу до суду або Конституційного суду. Вказано, що на відміну від усталеного твердження об'єктом адміністративного правопорушення є не суспільні відносини у сфері судочинства, а конкретний їх елемент – обов'язок дотримання учасниками судового розгляду встановлених правил поведінки як частина змісту процесуальних правовідносин. З'ясовано, що діяння як ознака об'єктивної сторони правопорушення, передбаченого ст. 185-3 КУпАП, може проявлятися у дії чи бездіяльності. Висвітлено основні можливі прояви дій та бездіяльності як прояви неповаги до суду або Конституційного суду України. Підтримано пропозиції щодо формалізації загальних правил поведінки в суді та під час судового засідання. Доведено необхідність дослідження співвідношення процесуальних та адміністративних

правопорушень, що вчиняють під час судового засідання, так само як і співвідношення процесуальних заходів примусу із заходами адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду або Конституційного суду України. Виявлено доцільність уніфікації підходів до визначення поняття «злісне ухилення від явки до суду» в частині кратності вчинення порушення. Зазначено, що суб'єкти адміністративного правопорушення за прояв неповаги до суду можуть бути поділені на загальні та спеціальні. Підкреслено, що спеціаліст як спеціальний суб'єкт адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-3 КУпАП, несе відповідальність виключно за прояв неповаги до Конституційного Суду України. Тому автором запропоновано визнати спеціаліста спеціальним суб'єктом адміністративної відповідальності за неповагу до суду.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, неповага до суду, Конституційний Суд України, адміністративне правопорушення, юридичний склад, діяння.

Starovoytova S. SET OF FACTS OF ADMINISTRATIVE OFFENCE FOR CONTEMPT OF COURT OR THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE

The article is focused on the analysis of set of facts of an administrative offense for contempt of court or the Constitutional Court of Ukraine under the Art. 185-3 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

The author has revealed the content of the main elements of the set of facts of an administrative offense for contempt of court or the Constitutional Court. It has been indicated that, unlike the established affirmation, the object of an administrative offense is not public relations in the field of judicial proceedings, but their specific element – it is the obligation of participants of the trial to comply with the established rules of conduct as part of the content of procedural legal relations. It has been clarified that the action, as a feature of the objective aspect of the offense under the Art. 185-3 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses can be manifested either in the action or omission. The main possible manifestations of actions and omission as manifestations of contempt of court or the Constitutional Court of Ukraine have been highlighted. The author has supported propositions on formalization of general rules of conduct in court and during court hearings. The author has proved the necessary to study the correlation of procedural and administrative offences committed during a court hearing, as well as the ratio of procedural coercive measures with administrative liability measures for contempt of court or the Constitutional Court of Ukraine. The author has clarified the expediency to unify approaches on determining the concept of “malicious evasion from appearing in court” in terms of the multiplicity of committing the offense. It has been stated that subjects of an administrative offense for contempt of court can be divided into general and special ones. It has been emphasized that an expert as a special subject of an administrative offense under the Art. 185-3 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses is solely responsible for contempt of the Constitutional Court of Ukraine. Therefore, the author has offered to admit an expert as a special subject of administrative liability for contempt of court.

Key words: administrative liability, contempt of court, Constitutional Court of Ukraine, administrative offense, set of facts, actions.

Постановка проблеми. Публічне висловлення неповаги до суду або Конституційного суду України є одним із проявів правового нігілізму, що вкрай негативно впливає на здійснення судовою владою своїх функцій і вимагає створення дієвих запобіжників. Наявність юридичних гарантій дотримання встановленого порядку здійснення правосуддя та встановлення юридичної відповідальності за прояв неповаги до суду зумовлено й тим, що на суд (суддів) покладається прями́й (безпосередній) обов'язок щодо зміцнення і підтримання авторитету судової влади в суспільстві [1, с. 1003]. З цією метою Конституцією України встановлено заборону щодо впливу у будь-який спосіб на суддів та гарантовано, що «за неповагу до суду чи судді винні особи притягаються до юридичної відповідальності» [2]. Тому питання юридичної і нормативної конструкції правопорушень за прояв неповаги до суду або Конституційного суду України має вагомe значення для реалізації конституційних приписів та зміцнення довіри до судової гілки влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання юридичної, в тому числі й адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду, ставали предметом наукового пошуку фахівців з різних галузей права, зокрема: Н. Коновалової [1], Л. Остафійчук [3], Р. Скринковського [1] та інших. Незважаючи на науковий інтерес до зазначеної проблематики, низка питань залишилась не вирішеною, зокрема це стосується юридичного складу адміністративного правопорушення за прояв неповаги до суду або Конституційного суду України. Увага вчених була зосереджена передусім на об'єктивній стороні нормативної конструкції адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 185-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [4], що призводить до неповного уявлення про інші елементи юридичної конструкції цього delікту.

Мета статті – подальший розвиток наукових уявлень про юридичний склад адміністративного правопорушення за прояв неповаги до суду або Конституційного суду України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Склад адміністративного правопорушення є юридичною конструкцією, за допомогою якої законодавець встановлює ознаки, що свідчать про протиправність діяння. Склад адміністративного правопорушення становить собою сукупність основних, визначальних ознак, які виділені законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності [5, с. 25].

Юридична наука визначає склад адміністративного правопорушення через сукупність таких елементів: об'єкт правопорушення, об'єктивна сторона правопорушення, суб'єкт правопорушення, суб'єктивна сторона правопорушення. Ці елементи перебувають у системних зв'язках, оскільки, як зазначає Л. Шестак, «лише одночасна наявність усіх об'єктивних і суб'єктивних ознак створює склад

правопорушення й є підставою для застосування передбачених законодавством адміністративних санкцій» [6, с. 11].

Об'єктом адміністративного правопорушення зазвичай називають суспільні відносини, на які посягає таке правопорушення. На думку науковців, суспільні відносини як об'єкт адміністративного правопорушення можуть бути або урегульовані нормами адміністративного права [7, с.14], або урегульовані нормами різних галузей права [8, с. 28], або складатися у різних сферах суспільного життя [9, с. 273]. Незважаючи на відмінності у трактуванні галузевої приналежності суспільних відносин, вчені погоджуються з тим, що для визнання їх об'єктом адміністративного правопорушення такі суспільні відносини охороняються заходами адміністративної відповідальності.

Цікаву точку зору щодо об'єкта адміністративного правопорушення наводить О. М. Миколенко. Погоджуючись з тим, що об'єкт адміністративного правопорушення – це суспільні відносини, на які посягають адміністративні правопорушення, вчений уточнює, що «незалежно від того, на суб'єкт, об'єкт чи зміст конкретного правовідношення зазіхає адміністративне правопорушення, відбувається загальна дестабілізація цього правовідношення» [10, с. 53–54]. Саме в конкретизації елемента правовідносин, на який посягає адміністративне правопорушення дослідник вбачає відмінність поняття «об'єкт адміністративного правопорушення» від суміжних категорій. Тому не можна погодитись із твердженням, що об'єктом правопорушення, передбаченого статтею 183-5 КУпАП «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України» є «суспільні відносини у сфері судоустрою [11]». Останні є скоріш об'єктом адміністративно-правової охорони, оскільки мають цінність для існування та розвитку держави і суспільства загалом і тому охороняються різними правовими способами, серед яких адміністративні стягнення є лише одним із видів таких правових способів [10, с. 53–54].

Спираючись на науковий підхід О. М. Миколенка, безпосереднім об'єктом правопорушення, передбаченого статтею 185-3 КУпАП, варто визнати зміст процесуальних правовідносин, а саме виконання їх учасниками покладених на них процесуальними законами обов'язків під час судового розгляду справи. Такий висновок узгоджується з диспозиціями ч. 1–3 та 5 ст. 185-3 КУпАП, якими визнано протиправними діяння щодо ухилення від явки до суду, невідкорення розпорядженню головуєчого, порушення порядку, вчинення дій, що свідчать про явну зневагу до суду або Конституційного Суду України саме під час судового засідання. Виключенням є приписи ч. 4 ст. 185-3 КУпАП, якими передбачено відповідальність за невиконання поручителем зобов'язань, покладених судом під час провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства [4]. Обсяг зобов'язань поручителя лише частково входить до змісту процесуальних правовідносин, що виникають під час судового розгляду справи. Так, статтею 289 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) передбачено, що поручитель зобов'язаний забезпечувати виконання іноземцем або особою без громадянства покладених на нього обов'язків, а саме: «1) прибувати до визначеної службової особи з установленою судом періодичністю; 2) не відлучатися з населеного пункту, в якому іноземець або особа без громадянства тимчасово перебуває, без дозволу визначеної службової особи; 3) невідкладно повідомляти визначену службову особу про зміну свого місця проживання» [12]. Крім того, поручитель зобов'язаний за потреби доставити іноземця або особу без громадянства, стосовно якої здійснюється судовий розгляд, до суду чи органу (підрозділу), який подав позов [12]. Тому порушення поручителем своїх зобов'язань лише частково може свідчити про прояв неповаги до суду. Підхід законодавця до формулювання диспозиції ч. 4 ст. 185-3 КУпАП зумовлений широким тлумаченням об'єкта цього адміністративного правопорушення, як суспільних відносин у сфері судоустрою. У подальшому такий підхід може призвести до нівеляції практичної цінності об'єкта адміністративного правопорушення, як елемента, що дозволяє відмежувати діяння від інших суміжних посягань в сфері судоустрою та тих, за які передбачено кримінальну відповідальність [13, с. 828].

Об'єктивна сторона складу порушення – це система передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують зовнішню сторону проступку. Вона включає в себе передусім такі ознаки, як: саме протиправне діяння – дія чи бездіяльність; шкідливі наслідки діяння; причинний зв'язок між протиправним діянням та шкідливими наслідками, що наступили; час, місце, умови, способи та засоби вчинення правопорушення [14, с. 139-140].

Адміністративне правопорушення, передбачене ст. 185-3 КУпАП, є правопорушенням із формальним складом – диспозиції її норм не містять вказівку на шкідливі наслідки діяння. Для застосування адміністративної відповідальності достатньо факту вчинення дії або встановлення факту бездіяльності.

Діяння, що свідчить про порушення порядку під час судового засідання, вчинення дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил, може виражатись як у формі вербальної комунікації, так і шляхом невербального спілкування (жестикуляції, інших невербальних сигналів) [1, с. 1004]. На думку І. Русенко, проявами неповаги до суду або Конституційного Суду України можуть бути: 1) некоректна поведінка присутніх у судовій залі; 2) образливі висловлювання на адресу судді (суду); 3) будь-яке умисне ігнорування виконання певної вимоги (або непокора) суду; 4) зневажливе ставлення до зауважень судді (суду), хамство (нахабне і різке спілкування з учасниками судового процесу та іншими присутніми в приміщенні суду особами), вигуки тощо [15].

З огляду на те, що ст. 158-3 КУпАП не містить вичерпного переліку дій, що можуть бути розцінені як неповага до суду, варто погодитись із думкою про необхідність розроблення та прийняття загальних правил перебування в суді [16]. Наразі такі вимоги містяться у процесуальних кодексах і вимагають систематизації у єдину норму (припис) в межах процесуальних кодексів або Закону України «Про судоустрій та статус суддів», або формалізації у підзаконному нормативно-правовому акті.

Бездіяльність як ознака неповаги до суду полягає у злісному ухиленні від явки до суду свідка, потерпілого, позивача, відповідача, експерта, перекладача; у злісному ухиленні від явки на засідання, пленарне засідання Сенату, Великої палати Конституційного Суду України перекладача, свідка, спеціаліста, експерта, інших учасників конституційного провадження, залучених Конституційним Судом України до участі у справі; в непідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуєчого на судовому засіданні (наприклад, відмова від видалення із зали судового засідання); не виконання поручителем зобов'язань, покладених судом під час провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства (ч. 4 та 5 ст. 289 КАС України) [4; 12].

Серед усіх ознак бездіяльності, як прояву неповаги до суду, найбільше запитань викликає норма про відповідальність за злісне ухилення спеціального кола учасників судового розгляду від явки до суду. Законодавець не надає визначення ані поняттю «ухилення від явки до суду», ані поняттю «злісне ухилення від явки до суду». Вочевидь, що ухилення від явки до суду може бути визнано правопорушенням лише за умови належного повідомлення учасника провадження про дату, час та місце розгляду справи та за відсутності поважних причин. Сьогодні питання «поважності» причин неявки до суду вирішується судом, однак у згаданих вище правилах поведінки в суді доцільно було б визначити принаймні приблизний перелік таких причин. Злісне ухилення від явки до суду володітиме усіма ознаками родового поняття, однак для визнання вимагатиме встановлення факту неодноразового невиконання обов'язку. Питання у кратності неявки до суду без поважних причин за умови належного повідомлення про дату, час та місце розгляду справи є дискусійним. Так, пропонуються різні варіанти: більше одного разу, два та більше, понад три. Нині це питання вирішується на розсуд суду. Однак вважаємо, що його належне вирішення потребує вироблення уніфікованого підходу до тлумачення з огляду на такий проблемний аспект.

Так, питання об'єктивної сторони правопорушення, передбаченого ст. 185-3 КУпАП, потребує подальшого ґрунтовного опрацювання з метою відмежування її ознак від ознак процесуальних правопорушень, за вчинення яких застосовують заходи процесуального примусу, передбачені процесуальними кодексами України. Так, ст. 149 КАС України уповноважує суд на постановлення ухвали про стягнення в дохід Державного бюджету України штрафу з особи у разі: невиконання процесуальних обов'язків, зокрема ухилення від вчинення дій, покладених судом на учасника судового процесу; допущення бездіяльності з метою перешкоджання судочинству; використання під час процедури врегулювання спору за участю судді портативних, аудіотехнічних пристроїв, а також здійснення фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису [12]. Названі діяння відповідають ознакам об'єктивної сторони ст. 185-3 КУпАП, а отже потребують визначення критеріїв відмежування за ознакою суспільної шкідливості.

Суб'єкт адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-3 КУпАП, може бути загальним і спеціальним. Загальним суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-3 КУпАП, є будь-яка фізична осудна особа, яка на момент вчинення адміністративного проступку досягла шістнадцятирічного віку, й бере участь у судовому засіданні. Спеціальними суб'єктами є: свідок, потерпілий, позивач, відповідач, експерт, перекладач, спеціаліст, уповноважені особи підприємств, установ чи організацій, які визнані судом поручителями у справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства. Зазначимо, що відповідальність спеціаліста настає виключно за злісне ухилення від явки на засідання, пленарне засідання Сенату, Великої палати Конституційного Суду України. Диспозиції ч. 1–3 ст. 185-3 КУпАП не передбачають відповідальність спеціаліста за злісне ухилення від явки до суду. Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-3 КУпАП, характеризується наявністю вини як у формі умислу, так і у формі необережності [1, с. 1006].

Висновки. Аналіз юридичного складу адміністративного правопорушення за прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України, передбаченого ст. 185-3 КУпАП, дозволив виявити низку проблемних положень, що потребують вирішення з метою підвищення ефективності застосування адміністративної відповідальності як гарантії здійснення правосуддя. По-перше, потребує уточнення диспозиція ч. 4 ст. 185-3 КУпАП, якою встановлено відповідальність за невиконання поручителем зобов'язань, покладених судом під час провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства. Сьогодні лише частина обов'язків поручителя відповідає ознакам об'єкта адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-3 КУпАП. По-друге, виникає потреба у формалізації правил перебування в суді та правил поведінки під час судового засідання. По-третє, видається доцільним віднесення до спеціального суб'єкта адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду спеціаліста.

Проблематика юридичного складу адміністративного правопорушення за прояв неповаги до суду або

Конституційного Суду України потребує подальшого дослідження співвідношення процесуальних порушень під час судового засідання, за які застосовуються заходи судового примусу, із адміністративними правопорушеннями, що посягають авторитет судової влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Коновалова Н. Скринковський Р. Практичні питання застосування ст. 185-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення (прояв неповаги до суду) при здійсненні судочинства. *Traektoriâ Nauki = Path of Science*. 2019. № 12. С. 1002-1010.
2. Конституція України від 28.06.1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 11.04.2021).
3. Остафійчук Л.А. Юридична відповідальність за неповагу до суду: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2015. 24 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення 11.04.2021).
5. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. К., 2008. 129 с.
6. Шестак Л. Склад адміністративного правопорушення та його значення для призначення покарання. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 12. С. 9–11.
7. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
8. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Богущкий та інш.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Харків: Право, 2012. 656 с.
9. Гуржій Т.О. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: КНТ, 2011. 680 с.
10. Миколенко О.М. Об'єкт адміністративно-деліктних правовідносин в доктрині адміністративного права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. № 31. С. 52-54.
11. Рекомендації щодо притягнення до відповідальності за неповагу до суду від 04.11.2016 № 74. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/vr074414-16> (дата звернення 30.10.2020).
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 30.10.2020).
13. Сидоренко В.В. Об'єкти адміністративних проступків у сфері економічної діяльності. *Форум права*. 2011. № 2. С. 828-832.
14. Стрельченко О.Г. Специфіка проступку як складової частини адміністративного делікту. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 137-143.
15. Русенко І. Проблеми практичного застосування юридичної відповідальності за прояв неповаги до суду. *Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих науковців*. URL: http://www.lexline.com.ua/?go=full_article&id=1164
16. Соловьева О. Какие проблемы могут возникнуть с привлечением к ответственности за проявление неуважения к суду. *Закон і бізнес*. 28.12-10.01.2020. URL: <https://zib.com.ua/ru/140717-kakie-problemi-mogut-vozniknut-s-privlecheniem-k-otvetstvennosti.html>

REFERENCES:

1. Konovalova, N., Skrynkovskiy, R. (2019). Praktychni pytannia zastosuvannia st. 185-3 Kodeksu Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia (proiav nepovahy do sudu) pry zdiisnenni sudochnystva [Practical issues relating to the application of article 185-3 of the Code of Administrative Offences (contempt of court) in judicial proceedings]. *Traektoriâ Nauki – Path of Science*. 2019. № 12. P. 1002-1010 [In Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine] (Ukraine), 28.06.1996. Retrieved October 30, 2019, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
3. Ostafiichuk, L. (2015). *Yurydychna vidpovidalnist za nepovahu do sudu* [Legal liability for contempt of court] (Doctoral thesis), Odeska yurydychna akademiia. Odesa [in Ukrainian].
4. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia [Code of Ukraine on Administrative Offenses] (Ukraine), 07.12.1984 No 80731-10. Retrieved April 11, 2021, from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> [in Ukrainian].
5. Kolpakov, V. (2008). *Administratyvna vidpovidalnist (administratyvno-deliktne pravo)* [Administrative liability (administrative-tort law)]. Kyiv. [In Ukrainian].
6. Shestak, L. (2009). *Sklad administratyvnoho pravoporushennia ta yoho znachennia dlia pryznachennia pokarannia* [Composition of the administrative offence and its significance for sentencing]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, agriculture and law*, 12, 9–11. [In Ukrainian].
7. Kolpakov, V., Kuzmenko, O. (2003). *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine]. Kyiv. [In Ukrainian].
8. Bytiak, Yu., Harashchuk, V., Bohutskiy, V. and others (2012). *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine]. Kharkiv. [In Ukrainian].
9. Hurzhii, T. (2011). *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine]. Kyiv [In Ukrainian].
10. Mykolenko, O. (2018). *Obiekt administratyvno-deliktnykh pravovidnosyn v doktryni administratyvnoho prava* [Object of administrative-tort legal relations in the doctrine of administrative law]. *Naukovyi visnyk*

Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu – Scientific Bulletin of the International Humanities University. 31, 52-54. [In Ukrainian].

11. Recommendations on Responsibility for Contempt of Court] (Ukraine), 04.11.2016, No 74. Retrieved October 30, 2020, from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/vr074414-16> [in Ukrainian].

12. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [The Code of Administrative Proceedings of Ukraine] (Ukraine), 06.07.2005, No 2747-IV. Retrieved October 30, 2020, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> [in Ukrainian].

13. Sydorenko, V. (2011) Obiekty administratyvnykh prostupkiv u sferi ekonomichnoi diialnosti [Objects of administrative misconduct in the field of economic activity]. Forum prava – Law Forum.

14. Strelchenko, O. (2012) Spetsyfika prostupku yak skladovoi chastyny administratyvnoho deliktu [The specificity of misconduct as part of an administrative tort.]. Pravo i suspilstvo – Law and society. 3, 137-143 [in Ukrainian].

15. Rusenko, I. (2012). Problemy praktychnoho zastosuvannya yurydychnoi vidpovidalnosti za proiav nepovahy do sudu [Problems with the practical application of legal liability for contempt of court]. In *Aktualni pytannia derzhavotvorennia v Ukraini ochyma molodykh naukovtsiv* (p. 95–104). Ternopil [in Ukrainian].

16. Soloveva O. Kakyе problemu mohut vozniknut s pryvlechenyem k otvetstvennosti za proiavlenye neuvazheniya k sudu [What problems may arise with the prosecution of contempt of court]. Zakon i biznes – Law and business. Retrieved April 11, 2021, from <https://zib.com.ua/ru/140717-kakie-problemi-mogut-vozniknut-s-privlecheniem-k-otvetstvenn.html>

Стаття надійшла до редакції: 16.04.2021

УДК 342.95

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-93-98

Хайнацький Євген Сергійович,
здобувач ПВНЗ «Університет сучасних знань»,
e-mail: khainatskyi_je@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-6221-355X>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню епідеміологічного благополуччя як об'єкта адміністративно-правового регулювання, а також визначено мету статті, котра полягає у вирішенні таких наукових завдань: надання характеристики поняттям «санітарне благополуччя» та «епідеміологічне благополуччя»; визначення сутності адміністративно-правового регулювання як окремого виду правового регулювання; встановлення сутності епідеміологічного благополуччя як специфічного об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Внаслідок розкриття сформульованих у статті завдань, під час яких було використано загальні та спеціальні методи наукового пізнання, визначено ознаки епідеміологічного благополуччя як об'єкта адміністративно-правового регулювання, найсуттєвішою з яких є те, що такий об'єкт має власну структуру, яка включає адміністративні правовідносини, спрямовані на створення безпечного середовища в період пандемії.

На підставі ознак епідеміологічного благополуччя обґрунтовано доцільність використання дуалістичного підходу щодо визначення його змісту (йдеться про широке та вузьке розуміння). Вказано, що при врахуванні усіх без винятку складових елементів системи епідеміологічного благополуччя його необхідно розуміти в широкому сенсі. Таке адміністративно-правове регулювання включає комплекс різних за своїм характером заходів, спрямованих на локалізацію та недопущення масового поширення інфекційних хвороб, викликаних природними збудниками. Наголошено, що при пріоритеті елементів медико-правового характеру в складі системи епідеміологічного благополуччя слід використовувати вузький підхід щодо його розуміння та здійснювати його забезпечення виключно за допомогою заходів медичного характеру регламентованих чинним законодавством.

Ключові слова: епідеміологічне благополуччя, санітарне благополуччя, адміністративно-правове регулювання, гігієна, інфекційні хвороби, сфера охорони здоров'я.

Khainatskyi Ye. ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF EPIDEMIOLOGICAL WELL-BEING IN UKRAINE

The article is focused on studying the epidemiological well-being as an object of administrative and legal regulation; the author has also defined the purpose of the article, which is to solve the following scientific problems: characterizing the concepts of “sanitary well-being” and “epidemiological well-being”; defining the essence of administrative and legal regulation as a separate type of legal regulation; establishing the essence of epidemiological well-being as a specific object of administrative and legal regulation.

As a result of revealing the tasks formulated in the article, during which general and special methods of scientific cognition were used, the author has determined features of epidemiological well-being as an object of administrative and legal

regulation, the most significant of which is the fact that such an object has its own structure including administrative legal relations that are aimed at creating a safe environment during a pandemic.

On the basis of the features of epidemiological well-being, the author has substantiated the expediency of using a dualistic approach on determining its content, we mean broad and narrow content. It has been indicated that taking into account all the constituent elements of the system of epidemiological well-being without any exception, it must be defined in a broad sense. Such administrative and legal regulation includes a set of measures of different nature aimed at localization and prevention of mass spread of infectious diseases caused by natural pathogens. It has been emphasized that we should use a narrow approach under the priority of elements of medical and legal nature in the system of epidemiological well-being in order to its definition and its provision only through measures of a medical nature regulated by the current legislation.

Key words: epidemiological well-being, sanitary well-being, administrative and legal regulation, hygieology, infectious diseases, health care sector.

Постановка проблеми. H5N1, H7N9, H5N8 (пташиний грип), H1N1 (свинячий грип), MERS-CoV (близькосхідний коронавірусний респіраторний синдром), ШІКV (чікунгунья), холера, денге, кір, COVID-19 – це не повний перелік захворювань, що залишили відбиток у історії людства. Перелічені хвороби внаслідок темпів поширення та рівня загрози були визнані епідеміями та пандеміями, котрі не могли не позначитись на стані епідеміологічного благополуччя населення в кожній країні, що призвело до суттєвого погіршення рівня епідеміологічного благополуччя людства загалом.

Незважаючи на радикальні кроки урядів різних держав і систематичні заходи, спрямовані на запобігання та протидію інфекційним хворобам, жодна з держав не змогла забезпечити абсолютну безпеку своїх громадян від загроз епідемічних спалахів інфекційних захворювань. Тому навряд чи можна визнати стан епідеміологічного благополуччя населення гарантованим на високому рівні і стабільним, адже окрім хвороб на нього впливають і інші фактори (наприклад, екологія). Отже, наразі перед кожною державою стоїть складне завдання: не лише мінімізувати негативні наслідки хвороб, а й забезпечити максимально досяжний рівень епідеміологічного благополуччя для нормальної життєдіяльності суспільства та його прогресивного розвитку. При цьому на прикладі організації заходів щодо недопущення поширення COVID-19, в період 2019-2020 років можна стверджувати про неготовність низки держав, серед яких і Україна, до ефективної протидії цьому захворюванню.

Епідеміологічне благополуччя є однією з необхідних умов для забезпечення життєдіяльності кожної людини, а його належне забезпечення – обов'язком держави. Вказаний обов'язок впливає із системного тлумачення приписів ч. 1 ст. 25 Загальної декларації прав людини: «кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини» [1]. Зазначена норма знайшла відображення і в ч. 1 ст. 16, ч. 3 ст. 49, ч. 1 ст. 50 Конституції України [2].

Однак декларування на загальнодержавному рівні епідеміологічного благополуччя населення як одного з невід'ємних складових елементів стабільного функціонування та розвитку суспільства недостатньо. Для систематичного забезпечення підвищення його рівня, необхідно встановити чіткий правовий механізм реалізації епідеміологічного благополуччя. Підкреслимо, що все зазначене стосується і України, яка сьогодні в умовах гібридної війни повинна не лише протистояти пандемії, а й досягти європейського рівня епідеміологічного благополуччя. Зазначене свідчить про необхідність зосередження уваги компетентних органів державної влади на забезпеченні належного рівня епідеміологічного благополуччя населення, включаючи ґрунтовну розробку правового, насамперед адміністративно-правового регулювання, оскільки провідними суб'єктами такого регулювання виступають органи державної влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Поняття «епідеміологічне благополуччя» переважно використовується разом із поняттям «санітарне благополуччя». В теорії права зазначені поняття не отримали належного висвітлення, попри те, що час від часу ставали об'єктом наукових пошуків вітчизняних науковців. Так, О. О. Воронятніков, присвятив своє дослідження встановленню особливостей державного контролю та нагляду за забезпеченням санітарно-епідеміологічного благополуччя населення [3]; О. В. Губанова пов'язує цей термін зі сферою імунізації населення [4]; К. В. Осовський зробив спробу окреслити правове регулювання державного санітарно-епідеміологічного нагляду [5]; В. В. Шафранський вважає, що санітарно-епідеміологічне забезпечення населення є однією з важливих функцій громадського здоров'я [6]; О. Г. Ярема приділив увагу забезпеченню санітарно-епідеміологічного благополуччя населення під час дослідження об'єктів державного контролю та нагляду в сфері охорони здоров'я [7].

Мета статті полягає у з'ясуванні змісту епідеміологічного благополуччя як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження епідеміологічного благополуччя як об'єкта адміністративно-правового регулювання вбачається неможливим без з'ясування змісту таких категорій як адміністративно-правове регулювання, об'єкт адміністративно-правового регулювання та епідеміологічне благополуччя.

У національному законодавстві поняття «санітарно-епідеміологічне благополуччя» закріплено в абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [8].

Епідемічне та санітарне благополуччя – це категорії, які відносяться до сфери охорони здоров'я. Такий висновок можна зробити з аналізу легального тлумачення права на охорону здоров'я, котре закріплено в п. «в» ч. 1 ст. 6 Основ законодавства України про охорону здоров'я, згідно з якою кожний громадянин України має право на охорону здоров'я, зокрема «санітарно-епідемічне благополуччя території і населеного пункту, де він проживає» [9]. Однак зауважимо, що застосування законодавцем терміну епідемічний, замість терміну епідеміологічний є помилковим з огляду на різний етимологічний зміст цих понять. Так, епідемічне благополуччя частіше вживається як належне до епідемії. Водночас епідеміологічне благополуччя відображає недопущення виникнення, запобігання та протидію поширенню інфекційних захворювань.

Для розмежування вказаних категорій необхідно з'ясувати етимологію обох складових поняття «санітарно-епідеміологічне благополуччя», тобто окремо визначити сутність прикметників санітарний і епідеміологічний у контексті їх відношення до слова благополуччя – «гарантований державою, законодавчо визначений стійкий рівень забезпеченості населення країни, окремої соціальної групи, сім'ї, особи життєво необхідними (найважливішими) матеріальними і нематеріальними благами» [10, с. 2-3].

Слово санітарний пов'язане з іншим словом – санітарія, що означає «систему заходів скерована на охорону громадської гігієни, на поліпшення умов праці й побуту населення» [11, с. 1293], а гігієна – це «галузь медицини, що розробляє та впроваджує методи запобігання захворюванням» [11, с. 236]. Тому гігієнічне благополуччя залежить від рівня успішності розроблених і впроваджених методів, способів, а також відповідного медичного обладнання та виробів медичного призначення. Санітарне благополуччя у правовому аспекті слід розуміти як комплексну державну політику та/або окремі заходи задля інформування населення та популяризацію серед нього необхідних теоретичних знань, обладнання та виробів, котрі спроможні захистити громадян від різних захворювань, зокрема тих, що можуть мати летальний характер або ж зменшити їх рівень. Серед найбільш суттєвих ознак санітарного благополуччя як правової категорії пропонуємо виокремити такі: а) є складовою права на охорону здоров'я; б) найчастіше використовується в адміністративному праві, оскільки забезпечення санітарного благополуччя є завданням держави, а отже відносини, що розвиваються з приводу його забезпечення виникають між державою та громадянами; в) основною метою гарантування санітарного благополуччя є недопущення поширення хвороб і захворювань, а також їх профілактика; г) заходи спрямовані на досягнення необхідного рівня санітарного благополуччя базуються на досягнення медичної науки, тобто цей термін можна вважати медико-юридичним; г) стабільність рівня та показників санітарного благополуччя забезпечується організаційно-правовими заходами органів державної влади та місцевого самоврядування, котрі втілюються як у межах державної, регіональної політики, так і поза її межами, ситуативно (наприклад, під час епідемій або пандемій).

Термін «епідемічний» тлумачиться у словниках як таке, що має відношення до епідемії, тобто «масового поширення якої-небудь інфекційної хвороби» [11, с. 353]. Однак замість нього краще застосовувати термін «епідеміологічний», який означає: «медичну дисципліну, що вивчає закономірності виникнення та поширення інфекційних хвороб і розробляє методи боротьби з ними; вивчення закономірностей і способів успішної ліквідації заразних хвороб становить предмет особливої науки, яка має назву епідеміології» [11, с. 353].

Під час з'ясування сутності поняття «епідеміологічне благополуччя», вважаємо за потрібне розглянути легальні визначення термінів «інфекційні хвороби» та «епідемія». Так, під першим (інфекційні хвороби) необхідно розуміти «розлади здоров'я людей, що викликаються живими збудниками (вірусами, бактеріями, рикетсіями, найпростішими, грибками, гельмінтами, кліщами, іншими патогенними паразитами), продуктами їх життєдіяльності (токсинами), патогенними білками (пріонами), передаються від заражених осіб здоровим і схильні до масового поширення» (абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб») [12]. Водночас термін «епідемія» розуміється як «масове поширення інфекційної хвороби серед населення відповідної території за короткий проміжок часу» [12] (абз. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»). Зауважимо, що епідеміологічне благополуччя населення має однакову сферу застосування з терміном санітарне благополуччя, але кардинально відрізняється від нього, оскільки пов'язане не з систематичною профілактикою захворювань, а безпосередньо з оперативним припиненням поширень інфекційних хвороб.

Зі свого боку визначення об'єкта адміністративно-правового регулювання обумовлює необхідність з'ясування його сутності. Так, правове регулювання застосовується для упорядкування численної кількості відносин, що виникають у суспільстві, за допомогою низки засобів і методів, зокрема правових норм, які закріплюють правила поведінки учасників правовідносин. Адміністративно-правове регулювання використовується для скеровування різних соціальних процесів в державі, та спрямоване на упорядкування відносин між населенням і державою, органами державної влади та місцевого самоврядування. Здебільшого така специфіка обумовлюється особливим предметом адміністративного права – відносинами, пов'язаними з «1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненням недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 5) розглядом судами справ про адміністративні правопорушення» [13, с. 28].

У дуалістичній парадигмі сутність адміністративно-правового регулювання визначають О. М. Гумін і

Є. В. Пряхін. У широкому розумінні – це упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. У вузькому розумінні визначення адміністративно-правового регулювання буде змінюватися залежно від того, про які суспільні відносини буде йтися [14, с. 46]. Наведене визначення дає можливість визначити адміністративно-правове регулювання як певну систему, яка складається із суб'єкта та об'єкта регулювання, а також певного механізму його реалізації. За таких обставин суб'єктом правового регулювання буде виступати держава в особі уповноважених органів (наприклад, законодавчий орган – Верховна Рада України чи інші органи, до компетенції яких належить нормотворча діяльність, зокрема Міністерство охорони здоров'я України). Під об'єктом необхідно розуміти «матеріальний предмет пізнання і практичного впливу з боку людини» [15, с. 399-400]. У призмі дослідження таким об'єктом виступатиме сфера епідеміологічного благополуччя, включаючи ті правовідносини, що складаються з приводу забезпечення її функціонування. Отже, під час визначення епідеміологічного благополуччя об'єктом адміністративно-правового регулювання, недостатньо надати лише його загальну характеристику, а необхідно з'ясувати його структуру, яка складається зі складових, що утворюють цілісну систему, необхідну для захисту населення від інфекційних хвороб. Ці складові варто поділяти на такі групи: 1) надання матеріальної допомоги особам, які через поширення епідемії втратили засоби для існування; 2) встановлення, за необхідності, карантинних обмежень; 3) закупівля та надання населенню необхідних лікарських засобів і інших препаратів, медичного обладнання та виробів медичного призначення; 4) організація та проведення лікування та медичних процедур; 5) удосконалення системи медичних установ; 6) підвищення рівня знань, умінь і навичок медичних працівників; 7) контроль за дотриманням правил і обмежень фізичними та юридичними особами щодо епідеміологічного благополуччя.

З наведеного вище вбачається, що адміністративно-правове регулювання епідеміологічного благополуччя включає не лише медичні, а й управлінські та медичні заходи адміністративно-правового регулювання, що, по-суті, являють собою конкретні правові засоби, які використовуються для приведення суспільних відносин відповідно до сучасних стандартів. До таких засобів слід віднести: «1) норми адміністративного права; 2) акти тлумачення норм адміністративного права; 3) акти застосування норм адміністративного права; 4) адміністративно-правові відносини, що виникають, реалізуються та припиняються під час застосування норм адміністративного права; 5) державно-владні повноваження суб'єктів адміністративно-правового регулювання» [16, с. 142; 17, с. 13].

Висновки. Зважаючи на викладене, вважаємо за доцільне використовувати дуалістичний підхід до визначення адміністративно-правового регулювання епідеміологічного благополуччя. Застосування того (вузький) чи іншого (широкий) підходу буде залежати від віднесення окремих складових елементів системи об'єкта адміністративно-правового регулювання – епідеміологічного благополуччя. Якщо врахувати усі без винятку складові елементи системи епідеміологічного благополуччя, то необхідно його визначати в широкому розумінні. Такий підхід до адміністративно-правового регулювання включатиме комплекс різних за своїм характером заходів, спрямованих на локалізацію та недопущення масового поширення інфекційних хвороб, викликаних природними збудниками. При пріоритеті елементів медико-правового характеру в складі системи епідеміологічного благополуччя слід використовувати вузький підхід щодо його розуміння та здійснювати його забезпечення виключно за допомогою заходів медичного характеру, регламентованих чинним законодавством. Тому пропонуємо визначити епідеміологічне благополуччя як об'єкт адміністративно-правового регулювання в широкому розумінні, як аутентичний об'єкт, що належить до сфери охорони здоров'я, який піддається зовнішньому та внутрішньому впливу з боку органів державної влади, з метою захисту населення від інфекційних хвороб та їх поширення, що включає здійснення матеріальних, організаційно-правових, інституційних, контрольних, медичних заходів, а також встановлення певних карантинних обмежень. У вузькому розумінні – як відокремлену складову сфери охорони здоров'я, на яку здійснюється зовнішній та внутрішній вплив, насамперед спеціалізованими органами виконавчої влади та підпорядкованими їм установами (наприклад, Міністерством охорони здоров'я України, Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту прав споживачів, Центром громадського здоров'я), задля захисту населення від інфекційних хвороб, що включає встановлення карантинних обмежень, закупівлю та надання населенню необхідних лікарських засобів та інших препаратів, медичного обладнання і виробів медичного призначення, організацію та проведення лікування та медичних процедур, удосконалення системи медичних установ, підвищення кваліфікації медичних працівників.

Водночас забезпечення належного рівня епідеміологічного благополуччя неможливо уявити без контролю та нагляду за встановленими правилами і нормами, спрямованими на запобігання поширенню інфекційних хвороб, а контроль, зі свого боку, не може визнаватись ефективним без якісного нормативно-правового забезпечення, стан ефективності якого буде предметом подальших наукових пошуків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення 15.03.2021).

2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 12.03.2021).
3. Воронятников О.О. Поняття та особливості державного контролю за забезпеченням санітарно-епідемічного благополуччя населення та нагляду за забезпеченням санітарно-епідемічного благополуччя населення. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Вип. 7 (спецвипуск). С. 46-51.
4. Губанова О.В. Щодо механізму правового регулювання відносин у сфері імунізації населення. *Форум права*. 2017. № 1. С. 32-38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_1_8 (дата звернення 15.03.2021).
5. Осовський К.В. Правове регулювання державного санітарно-епідеміологічного нагляду та його роль у сфері охорони здоров'я. *Наукові праці МАУП*. 2016. Вип. 51 (4). С. 94-100.
6. Шафранський В.В. Санітарно-епідеміологічне забезпечення населення як одна із важливих функцій громадського здоров'я. *Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України*. 2016. № 2. С. 4-11.
7. Ярема О.Г. Предмет і об'єкти державного контролю та нагляду в сфері охорони здоров'я. *Молодий вчений*. 2020. № 8 (84). С. 242-247.
8. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: закон України від 24.02.1994 № 4004-ХІІ // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400412#Text> (дата звернення 14.03.2021).
9. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2801-12> (дата звернення 12.03.2021).
10. Ліхтер М.П. Категорія «благополуччя» в екологічному праві. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 25-28.
11. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
12. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645-ІІІ // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1645-14> (дата звернення 15.03.2021).
13. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
14. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46-50.
15. Іванишук А.А. Поняття об'єкту адміністративно-правового регулювання у сфері судової гілки влади. *Форум права*. 2012. № 4. С. 399-403. URL: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12iaacgv.pdf> (дата звернення 14.03.2021).
16. Остапенко О.І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 142-149.
17. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: підручник. К.: Істина, 2012. 528 с.

REFERENCES:

1. Zahalna deklaratsiia prav liudyny vid 10.12.1948 [General Declaration of Human Rights dated from December 10, 1948]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine dated from June 28, 1996 No. 254k/96-VR]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
3. Voroniatnikov, O. (2019). Ponittia ta osoblyvosti derzhavnoho kontroliu za zabezpechenniam sanitarno-epidemichnoho blahopoluchchia naseleennia ta nahliadu za zabezpechenniam sanitarno-epidemichnoho blahopoluchchia naseleennia [Concept and peculiarities of the state monitoring for ensuring sanitary and epidemiological well-being of population and supervision over sanitary and epidemiological well-being of the population]. *Naukovi zapysky. Serii: Pravo*, 7 (special edition), 46-51 [in Ukrainian].
4. Hubanova, O. (2017). Shchodo mekhanizmu pravovoho rehulivannia vidnosyn u sferi imunizatsii naseleennia [On the mechanism of legal regulation in the field of population's immunization]. *Forum prava*, 1, 32-38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_1_8 [in Ukrainian].
5. Osovskiy, K. (2016). Pravove rehulivannia derzhavnoho sanitarno-epidemiologichnoho nahliadu ta yoho rol u sferi okhorony zdorovia [Legal regulation of the state sanitary and epidemiological supervision and its role in the health care sector]. *Naukovi pratsi MAUP*, 51 (4), S. 94-100 [in Ukrainian].
6. Shafranskyi, V. (2016). Sanitarno-epidemiologichne zabezpechennia naseleennia yak odna iz vazhlyvykh funktsii hromadskoho zdorovia [Sanitary and epidemiological support of population as one of the most important functions of public health]. *Visnyk sotsialnoi hihiieny ta orhanizatsii okhorony zdorovia Ukrainy*, 2, 4-11 [in Ukrainian].
7. Iarema, O. (2020). Predmet i obiekty derzhavnoho kontroliu ta nahliadu v sferi okhorony zdorovia [Subject matter and objects of the state monitoring and supervision in the health care sector]. *Molodyi vchenyi*, 8 (84), 242-247 [in Ukrainian].

8. Pro zabezpechennia sanitarnoho ta epidemichnoho blahopoluchchia naseleння: zakon Ukrainy vid 24.02.1994 № 4004-XII [On ensuring sanitary and epidemiological well-being of population: Law of Ukraine dated from February 24, 1994 No. 4004-XII]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400412#Text> [in Ukrainian].

9. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia: Zakon Ukrainy vid 19.11.1992 № 2801-XII [Basics of Ukrainian legislation on health care: Law of Ukraine dated from November 19, 1992 No. 2801-XII]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2801-12> [in Ukrainian].

10. Likhter, M. (2014). Katehoriia «blahopoluchchia» v ekolohichnomu pravi [Category of “well-being” within ecological law]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 6, 25-28 [in Ukrainian].

11. Busel, V. (2005). Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainiskoi movy [Great explanatory vocabulary of modern language]. Kyiv; Irpin: Perun [in Ukrainian].

12. Pro zakhyst naseleння vid infektsiinykh khvorob: Zakon Ukrainy vid 06.04.2000 № 1645-III [On the protection from infectious diseases: Law of Ukraine dated from April 6, 2000 No. 1645-III]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1645-14> [in Ukrainian].

13. Administratyvne pravo: pidruchnyk za zah. red. Yu. P. Bytiaka, V.M. Harashchuka, V.V. Zui [Administrative law: textbook under gen. ed. of Yu. P. Bytiak, V.M. Harashchuk, V.V. Zui]. Kh.: Pravo, 2010 [in Ukrainian].

14. Humin, O., Priakhin, Ye. (2014). Administratyvno-pravove zabezpechennia: poniattia ta struktura [Administrative and legal provision: the notion and structure]. *Nashe pravo*, 4, 46-50 [in Ukrainian].

15. Ivanyshchuk, A. (2012). Poniattia ob'ektu administratyvno-pravovoho rehuliuвання u sferi sudovoi hилky vlady [Concept of the object of administrative and legal regulation in the sphere of judicial branch of power]. *Forum prava*, 4, 399-403. URL: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12iaacgv.pdf> [in Ukrainian].

16. Ostapenko, O. (2010). Naukovi uiavlennia pro mekhanizm administratyvno-pravovoho rehuliuвання [Scientific idea on the mechanism of administrative and legal regulation]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, 2, 142-149 [in Ukrainian].

¹⁷. Kolomoiets, T. (2012). Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk [Administrative law of Ukraine: textbook]. K.: Istyna [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 13.04.2021

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС

УДК 343.123.1(477)

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-99-103

Драгоненко Анна Олександрівна,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: dragonenko84@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8353-2341>

ФОРМИ ЗАКІНЧЕННЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ: НОВЕЛЛИ ЗАКОНОДАВСТВА

Стаття присвячена дослідженню окремих питань, що стосуються процесуального порядку закінчення досудового розслідування та останнім змінам, які було внесено до кримінального процесуального законодавства. Вказано на деякі недоліки правової регламентації досліджуваного інституту, зокрема, порядку надання доступу до матеріалів кримінального провадження, строку на ознайомлення з ними. Розглянуто особливості та проблемні питання закінчення досудового розслідування із використанням інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування.

Акцентовано увагу на тому, що для забезпечення конституційного принципу законності у кримінальному провадженні обов'язковою умовою виступає забезпечення конституційного принципу законності у кримінальному провадженні, що супроводжується правильно організованою діяльністю досудового розслідування, прокурора та суду з метою встановлення всіх фактів кримінального правопорушення для досягнення об'єктивної істини. Передбачені статтею 2 КПК України завдання кримінального провадження, забезпечують законне та обґрунтоване прийняття рішення про припинення досудового розслідування. Завдяки цьому, кримінальним процесуальним законом України встановлено, що дотримання законної процедури в кінці досудового розслідування є однією з головних гарантій захисту прав та законних інтересів учасників кримінального провадження. Такий захист повинен здійснюватися шляхом чіткого виконання своїх обов'язків уповноваженими органами та посадовими особами.

Встановлено, що зміни в діючому кримінальному процесуальному законодавстві суттєво полегшують роботу захисту та інших учасників процесу в процесі відкриття та перегляду матеріалів кримінального провадження. Крім того, ці зміни усунуть можливість для посадових осіб, які проводять дізнання та досудове розслідування, вносити виправлення чи фальсифікації кримінального провадження на різних стадіях розслідування та після його завершення. Адже основні протоколи та інші процесуальні документи будуть завантажені в електронні системи, несанкціоноване втручання в роботу яких буде тягнути за собою кримінальну відповідальність.

Ключові слова: досудове розслідування, завершення, надання доступу, закінчення, форми закінчення, процесуальне рішення

Dragonenko A. FORMS OF COMPLETION OF PRE-TRIAL INVESTIGATION: NEWS OF LEGISLATION

The article is devoted to the study of certain issues related to the procedural order of completion of the pre-trial investigation and the latest changes that have been made to the criminal procedure legislation. Some shortcomings of the legal regulation of the researched institute are pointed out, in particular, the order of granting access to materials of criminal proceedings, term for acquaintance with them. Peculiarities and problematic issues of the end of the pre-trial investigation with the use of the information and telecommunication system of the pre-trial investigation are considered.

A necessary condition for ensuring the constitutional principle of legality in criminal proceedings is the properly organized activities of the pre-trial investigation, prosecutor and court to establish all the facts of the criminal offense in order to achieve objective truth. Legitimate and reasonable decision-making on the termination of the pre-trial investigation ensures the implementation of the tasks of criminal proceedings, which are provided by Article 2 of the CPC of Ukraine. Thus, the legislator notes that the observance of legal procedure at the end of the pre-trial investigation is one of the main guarantees of protection of the rights and legitimate interests of participants in criminal proceedings. Such protection should take place through the strict performance of their duties by authorized bodies and officials.

It has been established that changes in the legislation significantly facilitate the work of the defense and other participants in the process of opening and reviewing the materials of criminal proceedings. In addition, these changes will eliminate the possibility for officials conducting inquiries and pre-trial investigations to make corrections or falsifications of criminal proceedings at various stages of the investigation and after its completion. After all, the main protocols and other procedural documents will be uploaded to electronic systems. Unauthorized interference with the operation of electronic information and telecommunication systems will be punished.

Keywords: pre-trial investigation, completion, granting access, termination, forms of termination, procedural decision

Постановка проблеми. Необхідною умовою забезпечення конституційного принципу законності у
Випуск 10. 2021

кримінальному провадженні є належним чином організована діяльність органів досудового розслідування, прокурора і суду щодо встановлення всіх фактичних обставин вчинення кримінального правопорушення з метою досягнення об'єктивної істини. Законне і обґрунтоване прийняття рішення про закінчення досудового розслідування забезпечує реалізацію завдань кримінального провадження, які передбачено ст.2 КПК України. Тим самим законодавець зазначає, що саме дотримання правової процедури під час закінчення досудового розслідування є однією з основних гарантій захисту прав та законних інтересів учасників кримінального провадження. Такий захист має відбуватися шляхом чіткого виконання уповноваженими органами та посадовими особами своїх обов'язків.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Деякі аспекти закінчення досудового розслідування досліджували у своїх працях науковці, зокрема: О. Ю.Татаров, Г. І.Глобенко, А. Я.Дубинський, О. О.Торбас, проте з деяких питань наразі не існує єдиної точки зору, все ж спільним є те, що певні положення дійсно потребують доопрацювання

Мета статті полягає у з'ясуванні сутності та змісту етапу закінчення досудового розслідування й установленні їх значення для кримінальної процесуальної діяльності слідчого, прокурора та суду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Чинним КПК України було внесено велику кількість змін до кримінального процесу, доповнивши його одними положеннями та вилучивши інші. Не стали виключенням і форми закінчення досудового розслідування. Дійсним КПК України порівняно з КПК 1960 р. внесено чіткість до їх переліку та закріплено відповідні норми, тим самим значно полегшено їх застосування в практичній діяльності з одночасним встановленням істотних новел щодо процесуального порядку реалізації цих форм, що у своїй сукупності достатньо серйозно змінює порядок діяльності учасників кримінального провадження при закінченні досудового розслідування. Ці зміни системно в науці ще не досліджені, що не відповідає потребам сучасної правозастосовної практики.

Так, питаннями визначення та характеристики закінчення досудового розслідування переймалася достатня кількість вчених. Різні думки щодо самого поняття «закінчення досудового розслідування» та класифікацій форм висловили такі науковці, як Ю. П. Аленін, Г. І. Глобенко, А. Г. Каткова, Т. В. Каткова та ін. Так, одні вчені зазначають, що закінчення досудового слідства повинно відбуватися лише тоді, коли всі його завдання виконані, тим самим характеризуючи цей етап досудового розслідування через цілі, що були поставлені та досягнуті особою, яка проводила досудове розслідування [1, с. 511].

Т. В. Каткова зазначає, що закінчення досудового слідства – важливий етап провадження щодо кримінальної справи, на якому слідчий завершує свою плідну роботу щодо дослідження доказів, які викривають особу у вчиненні злочину, і приймає остаточне рішення про подальший рух кримінальної справи [2, с. 5].

Однак Г. І. Глобенко вказує на те, що закриття кримінального провадження не можна ототожнювати лише з прийняттям певного рішення, тому що закриття провадження характеризується цілою низкою процесуальних дій [3, с. 8].

Не було єдності думок серед вчених і при виділенні самих форм закінчення досудового розслідування: вказували і на п'ять [1, с. 511], і на шість форм [3, с. 9].

Тож позитивним зрушенням можна назвати закріплення чіткого переліку форм закінчення досудового розслідування, який надано у ст. 283 КПК України. Разом з тим слід зауважити, що наукових робіт, які присвячено в цілому лише закінченню досудового розслідування, досить мало (порівняно з дослідженнями більш конкретних інститутів кримінального процесуального права). Це пояснюється самою правовою природою даного поняття.

З вищевикладеного можливо зробити висновок, що досудове розслідування закінчується тоді, коли вирішені всі його задачі. Визнати досудове розслідування закінченим – значить визнати, що немає необхідності проведення будь-яких ще слідчих (розшукових) чи інших процесуальних дій, спрямованих на збирання, перевірку і дослідження доказів: усі необхідні докази для ухвалення підсумкового рішення зібрані, перевірені, досліджені і належним чином оцінені.

Стаття 283 КПК України визначає загальні положення щодо закінчення досудового розслідування. У ній вказується, що особа має право: а) на розгляд обвинувачення проти неї в суді в найкоротший строк; б) на закінчення досудового розслідування шляхом закриття провадження.

Досудове розслідування визнається закінченим коли виконані вимоги ст. 91 КПК України про встановлення обставин, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні.

Частина 2 коментованої статті 283 КПК України вимагає, щоб прокурор у найбільш короткий строк після повідомлення особі про підозру прийняв одне з таких рішень:

- 1) закрити кримінальне провадження;
- 2) звернутися до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності;
- 3) звернутися до суду з обвинувальним актом;
- 4) звернутися до суду з клопотанням про застосування примусових заходів виховного характеру;
- 5) звернутися до суду з клопотанням про застосування примусових заходів медичного характеру.

Прокурором обов'язково вносяться відомості про закінчення досудового розслідування до ЄРДР [4].

Поняття «завершення досудового розслідування» має нормативну і практичну об'єктивізацію, насамперед, через ст. 290 КПК України. Визнавши зібрані під час досудового розслідування докази

достатніми для складання обвинувального акту, клопотання про застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, прокурор або слідчий за його дорученням зобов'язаний повідомити підозрюваному, його захиснику, законному представнику та захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, про завершення досудового розслідування та надання доступу до матеріалів досудового розслідування. Як вбачається з цієї норми, момент завершення досудового розслідування залежить від рішення прокурора, коли на його думку, наявні достатні докази для складання обвинувального акту або клопотання про застосування примусових заходів. Водночас ч. 4 ст. 110 КПК України закріплює, що обвинувальний акт є процесуальним рішенням, яким прокурор висуває обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення і яким завершується досудове розслідування [5].

Останньою формою закінчення досудового розслідування, що передбачено ст. 283 КПК України є складання обвинувального акту, клопотання про застосування до особи примусових заходів медичного чи виховного характеру. Проте саме цій формі закінчення було приділено найбільше уваги з боку науковців і практиків. І така ситуація вважається цілком логічною. Дійсно, саме направлення даних процесуальних документів до суду передбачає судовий розгляд, за результатами якого (з великою долею вірогідності) суд винесе рішення, яке суттєво обмежує права обвинуваченого. Проте, як у кожному з випадків, складання обвинувального акту не являє собою лише винесення рішення та його офіційне оформлення. Така форма закінчення досудового розслідування представляє собою цілий спектр процесуальних дій, які має виконати слідчий. І першою процесуальною дією слідчого у даному випадку повинно бути ознайомлення учасників кримінального провадження з матеріалами досудового розслідування.

Особливість достатності доказів під час складання обвинувального акту, на думку Р.В. Костенка, полягає у тому, що вказана категорія виступає як необхідний й обов'язковий функціональний компонент, який обґрунтовує достовірність висновків обвинувачення зі сторони органів судочинства. Це означає, що кожна з обставин, яка входить до предмету доказування, у момент закінчення досудового розслідування складання обвинувального акту повинна бути не лише підтверджена сукупністю зібраних доказів, але й обґрунтована доказами, достатніми для встановлення об'єктивної істини стосовно вказаних обставин [6, с. 92]. Таким чином, достатність доказів забезпечує отримання достовірного знання про кожну обставину, яка входить до предмету доказування у кримінальному провадженні, однозначне відображення кожної з вказаних обставин у змісті обвинувального акту та виключає можливість іншого її розуміння.

Частина 4 статті 110 КПК України визначає, що обвинувальний акт є процесуальним рішенням, яким прокурор висуває обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення і яким завершується досудове розслідування. Деякі юристи та правознавці помилково або свідомо маніпулюють нібито різницею між словами, які застосовують до досудового розслідування – «завершується» та «закінчується», в той час як об'єктивно це безперечно синоніми і розуміти їх по-різному, м'яко кажучи, складно.

Виходячи зі змісту ч. 4 ст. 110 КПК України строки досудового розслідування тривають до складання і підписання (затвердження) обвинувального акту. Прихильники даної позиції наполягають на тому, що складання обвинувального акту повинно передувати повідомленню про відкриття матеріалів кримінального провадження сторонам і бути направлено до суду до закінчення процесуальних строків.

Одночасно, органи досудового розслідування тлумачать не менш обґрунтовано вимоги ст. 290 КПК України і наполягають на тому, що перебіг строків досудового розслідування припиняється з повідомленням сторонам про відкриття матеріалів кримінального провадження і наданням доступу до них для ознайомлення.

Вважаємо, що дане питання є спірним, яке потребує уточнення на законодавчому рівні, однак більш схильємось до позиції про те, що незважаючи на дату направлення повідомлення про відкриття матеріалів кримінального провадження, обвинувальний акт повинен бути складений та затверджений в межах процесуальних строків, а направлений до суду після ознайомлення з матеріалами кримінального провадження стороною захисту. І тоді постає питання про строки ознайомлення з матеріалами кримінального провадження, які не входять до загальних процесуальних строків (ч.3 ст.219 КПК України) і можуть бути обмежені за клопотанням сторони обвинувачення слідчим суддею.

Таким чином, норми статей 110, 219 та 290 КПК України необхідно привести до загальнозрозумілого, не двоякого тлумачення щодо моменту закінчення досудового розслідування, а також чіткого визначення початку та кінця строків ознайомлення з матеріалами кримінального провадження.

Питання ознайомлення осіб з матеріалами кримінального розслідування завжди було актуальним як для науковців, так і для практиків. Наявність порушень з боку обвинувачення під час цієї дії, як і випадки зловживання цим правом з боку захисту, породжують інтерес до порядку ознайомлення осіб з матеріалами кримінального розслідування. Відповідно прийняття чинного КПК України в деякій мірі підвищило актуальність дослідження цього питання.

Як свідчить практика, першою, кому відкриваються матеріали розслідування, є сторона захисту. Саме стороні захисту необхідно найбільше часу для ознайомлення з усіма матеріалами задля того, щоб розробити стратегію захисту, яка в подальшому буде використана під час судового розгляду. Відповідно потерпілий та інші особи повинні ознайомитися з матеріалами кримінального провадження у той період, який їм залишила сторона захисту. Також слід пам'ятати, що нерідко сторона захисту навмисно затягує процес ознайомлення з

матеріалами. І хоча ч. 10 ст. 290 КПК України передбачає можливість обмеження цього строку, сама по собі процедура ознайомлення, навіть з урахуванням обмеженого часу, є достатньо тривалою. Таким чином наявна ситуація, коли потерпілий, представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, цивільний позивач та відповідач повинні у максимально короткі строки вивчити матеріали кримінального провадження, що аж ніяк не покращує їх процесуальне становище порівняно з підозрюваним та його захисником.

Незважаючи на прийняття у 2012 році Кримінального процесуального кодексу України кримінально-процесуальне законодавство і на далі потребує оновлення, удосконалення та приведення у відповідність з міжнародними стандартами у галузі кримінального судочинства. Потребує змін та удосконалень і порядок закінчення досудового розслідування та відкриття матеріалів учасникам кримінального процесу з метою усунення можливих фальсифікацій з боку посадових осіб, які проводять організують та проводять досудове розслідування.

Саме такі необхідні зміни плануються у Проекті Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо запровадження інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування» [7], який подав на розгляд до Верховної Ради Президент України і визначив його як невідкладний.

Документом планується доповнити Кримінальний процесуальний кодекс України положеннями, якими закріплено правові основи використання інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування в діяльності учасників кримінального провадження.

Згідно із проектом, інформаційно-телекомунікаційна система досудового розслідування – це система, яка забезпечує створення, збирання, зберігання, пошук, оброблення і передачу матеріалів та інформації (відомостей) у кримінальному провадженні.

Передбачено, що слідчий, дізнавач, прокурор, слідчий суддя, суд, а також захисник (за його згодою) використовують, а інші учасники кримінального провадження можуть використовувати інформаційно-телекомунікаційну систему досудового розслідування під час реалізації своїх повноважень, прав та інтересів, передбачених цим Кодексом, за умов та в порядку, що визначені положенням про таку систему.

Матеріали досудового розслідування, що містяться в інформаційно-телекомунікаційній системі досудового розслідування, передаються, їх копії чи примірники надаються в електронній формі, а за рішенням слідчого, дізнавача, прокурора, слідчого судді, суду, які їх передають чи надають, – паперовій формі.

Документи, підписані, погоджені в інформаційно-телекомунікаційній системі досудового розслідування з використанням кваліфікованого електронного підпису, їх примірники в електронній та паперовій формі визнаються оригіналами документів.

Вказаним проектом планується доповнити частину 3 ст. 221 КПК України таким змістом: «Ознайомлення з матеріалами досудового розслідування, що містяться в інформаційно-телекомунікаційній системі досудового розслідування, здійснюється шляхом надання доступу до них або надання електронних копій чи примірників таких матеріалів».

Крім того, доповнити частину третю статті 290 КПК України абзацом другим такого змісту:

«Відкриття матеріалів досудового розслідування, що містяться в інформаційно-телекомунікаційній системі досудового розслідування, здійснюється шляхом надання доступу до них або надання електронних копій таких матеріалів, засвідчених в установленому порядку»

Також, у зв'язку із запровадженням електронного кримінального провадження необхідно врегулювати у кримінальному процесуальному законодавстві низку особливостей його здійснення. Наприклад, одним з основних процесуальних документів, який складається у процесі досудового розслідування, є протокол, який підписують всі учасники, які брали участь у проведенні процесуальної дії. Очевидно, що у разі складання вказаного документа в електронній формі з'являється потреба врегулювання питання про порядок підписання протоколу іншими учасниками (*понятими, спеціалістами, захисниками, законними представниками тощо*). Водночас, у разі складання такого протоколу в паперовій формі, необхідно визначити порядок та юридичні наслідки його в електронну форму переведення (так само як *інших паперових документів*).

При цьому варто зауважити, що відповідно до ч. 3 ст. 99 КПК України, сторона кримінального провадження, потерпілий, представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, зобов'язані надати суду оригінал документа. Таким чином, навіть у разі передачі до суду кримінального провадження в електронній формі суду потрібно буде надавати оригінали паперових документів. Окреслене питання також потребуватиме законодавчого врегулювання.

Висновки. Таким чином, вказані зміни значно полегшать роботу сторони захисту та інших учасників процесу при відкритті та ознайомленні з матеріалами кримінального провадження. Крім того, цими змінами буде усунуто можливість вчинення посадовими особами, котрі проводять дізнання та досудове слідство виправлень або фальсифікацій матеріалів кримінальних проваджень на різних стадіях слідства так і після його завершення. Адже основні протоколи та інші процесуальні документи будуть завантажуватися до електронних систем. Несанкціоноване втручання у роботу електронних інформаційно-телекомунікаційних систем буде каратися.

Проект Закону «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо запровадження інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування» створить правові підстави для запровадження і функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування, зберігання в ній інформації кримінального провадження та зменшення обсягу паперового документообігу в органах досудового розслідування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кримінально-процесуальне право України : підруч. / за заг. ред. Ю. П. Аленіна. Ч.: ТОВ «Одіссей», 2009. 816 с.
2. Каткова Т. В. Закінчення досудового слідства у кримінальних справах. Х.: Право, 2011. 135 с.
3. Глобенко Г. І. Закриття кримінальних справ з nereабілітуючих підстав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Х., 2007. 19 с.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-17. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page>
5. Завершення і закінчення досудового розслідування: гра слів чи різні етапи досудового розслідування URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/zavershennya-i-zakinchennya-dosudovogo-rozsliduvannya-gra-sliv-chi-rizni-etapi-dosudovogo-rozsliduvannya.html>
6. Костенко Р. В. Достаточность доказательств в российском уголовном процессе : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Краснодар, 1999. 170 с.
7. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо запровадження інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування» від 15.03.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5246&skl=10

REFERENCES:

1. Alenin, Yu. P. (2009). Kryminalno protsesualne pravo Ukrainy: pidruch. [Criminal procedural law of Ukraine: textbook]. Ch.: TOV «Odissei» [in Ukrainian].
2. Katkova, T. V. (2011). Zakinchennia dosudovoho slidstva u kryminalnykh spravakh. [Completion of pre-trial investigation in criminal cases]. Kh.: Pravo [in Ukrainian].
3. Hlobenko, H. I. (2007). Zakryttia kryminalnykh sprav z nereabilituiuchykh pidstav. [Closing criminal cases on non-rehabilitative grounds]. Extended abstract of candidate's thesis. Kharkiv [in Ukrainian].
4. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy. (2012, April 13). [Criminal Procedure Code of Ukraine]. Zakon Ukrainy vid 13 kvit. 2012 r. № 4651-17. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy». Verkhovna Rada Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page> [in Ukrainian].
5. Zavershennia i zakinchennia dosudovoho rozsliduvannia: hra sliv chy rizni etapy dosudovoho rozsliduvannia. [Completion and completion of the pre-trial investigation: a play on words or different stages of the pre-trial investigation]. Retrieved from: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/zavershennya-i-zakinchennya-dosudovogo-rozsliduvannya-gra-sliv-chi-rizni-etapi-dosudovogo-rozsliduvannya.html> [in Ukrainian].
6. Kostenko, R. V. (1999). Dostatochnost dokazatelstv v rosyiskom uholovnom protsesse. [Sufficiency of evidence in the Russian criminal process]. Candidate's thesis. Krasnodar [in Russian].
7. Pro vnesennia zmin do Kryminalnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy shchodo zaprovadzhennia informatsiino-telekomunikatsiinoi systemy dosudovoho rozsliduvannia. (2021, March 01). [On amendments to the Criminal Procedure Code of Ukraine on the introduction of information and telecommunication system of pre-trial investigation]. Proekt Zakonu Ukrainy vid 01 bereznia 2021 r. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5246&skl=10 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 14.04.2021

УДК 343.1

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-104-109

Анастасієва Вікторія Вікторівна,
аспірант кафедри кримінального процесу
Національної академії внутрішніх справ
e-mail: Anastasievavv@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7080-7585>

ВІДСТОРОНЕННЯ ВІД ПОСАДИ ЯК ЗАХІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

У статті розглядаються правові підстави та порядок відсторонення від посади в кримінальному У статті розглядаються правові підстави та порядок відсторонення від посади в кримінальному провадженні, аналізується коло процесуальних проблем, які виникають в процесі реалізації досліджуваного заходу. В результаті встановлено, що відсторонення від посади в кримінальному процесі належить до заходів забезпечення кримінального провадження. Важливими аспектами, які вимагають розгляду, є підстави відсторонення від посади, а також відповідний процесуальний порядок реалізації досліджуваного заходу. В ході дослідження виявляється необхідність подальшого вивчення і детальної нормативно-правової регламентації такого заходу забезпечення кримінального провадження, як відсторонення від посади, зважаючи на недоопрацювання її ефективності і значимості з боку органів досудового розслідування.

Встановлено, що сучасне кримінально-процесуальне законодавство України, закріпивши нову систему примусових заходів, запропонувало гуманістичний підхід до обмеження трудових прав особи та встановило попередній судовий нагляд за законністю та обґрунтуванням тимчасового усунення від посади підозрюваного чи обвинуваченого. Відсторонення від посади займає особливе місце у системі заходів кримінально-процесуального примусу через високу ймовірність створення соціальних труднощів підозрюваному чи обвинуваченому, який втрачає роботу, становище в суспільстві, отримуючи встановлений законодавством рівень матеріального забезпечення від держави.

У дослідженні розв'язано проблему незрозумілого правового регулювання відсторонення від посади та практики застосування цього заходу для забезпечення кримінального провадження. Так як кримінально-процесуальна норма не була сформована належним чином, що призвело до зменшення кількості задоволених клопотань сторони обвинувачення. Аргументовано такі проблеми: по-перше, відсутність обґрунтування необхідності обмеження трудових прав громадян, по-друге, зростаюча роль правових гарантій захисту прав громадян у обмеженні їх конституційних прав, і по-третє, відсутність чіткої перелік підстав для звільнення, що є змістом цього заходу забезпечення кримінального провадження та правового регулювання правових наслідків відсторонення від посади.

Ключові слова: відсторонення від посади, заходи забезпечення кримінального провадження, службова особа, процес, кримінальне правопорушення.

Anastasieva V. DISMISSAL AS A MEASURE TO ENSURE CRIMINAL PROCEEDINGS

The article considers the legal grounds and procedure for removal from office in criminal proceedings, analyzes the range of procedural problems that arise in the implementation of the investigated measure. As a result, it was established that removal from office in criminal proceedings belongs to the measures to ensure criminal proceedings. Important aspects that require consideration are the grounds for dismissal, as well as the appropriate procedural procedure for the implementation of the measure under investigation. The study reveals the need for further study and detailed legal regulation of such a measure of criminal proceedings as removal from office, given the underdevelopment of its effectiveness and significance by the pre-trial investigation authorities. The main task of the current CPC of Ukraine is to respect and protect the rights and legitimate interests of persons involved in criminal proceedings, to ensure the legality and reasonableness of restrictions on constitutional human rights and freedoms at the pre-trial stages of criminal proceedings.

Measures to ensure criminal proceedings are directly related to the restriction of human rights. This institute is given considerable attention both at the legislative level - within the CPC of Ukraine provides for a separate year II, and in the practical implementation of its provisions - the implementation of specific criminal proceedings. Modern criminal procedural legislation of Ukraine, enshrining a new system of coercive measures, proposed a humanistic approach to the restriction of labor rights of the individual and established preliminary judicial supervision over the legality and justification of temporary removal from office of a suspect or accused. In the system of measures of criminal procedural coercion, removal from office occupies a special place due to the high probability of creating social difficulties for a suspect or accused person who loses his job, position and position in society, receiving a statutory level of material support from the state.

Therefore, there are problems of unclear legal regulation of removal from office, the practice of applying this measure to ensure criminal proceedings has not been properly formed, which has led to a decrease in the number of satisfied requests of the prosecution. The following problems can be argued: first, the lack of justification for the need to restrict the labor rights of citizens, second, the growing role of legal guarantees to protect the rights of citizens in restricting their constitutional rights, and third, the lack of a clear list of grounds for dismissal, the content of this measure to ensure criminal proceedings and legal regulation of the legal consequences of removal from office.

Key words: removal from office, measures to ensure criminal proceedings, official, process, criminal offense.

Постановка проблеми. З набранням чинності 20 листопада 2012 року Кримінальним процесуальним кодексом України впроваджено низку нових інститутів, зокрема визначено заходи забезпечення

кримінального провадження.

Основним завданням чинного КПК України є здійснення дотримання та захисту прав і законних інтересів осіб, які приймають участь в кримінальному процесі, забезпечення законності і обґрунтованості обмеження конституційних прав і свобод людини на досудових стадіях кримінального провадження.

Заходи забезпечення кримінального провадження безпосередньо пов'язані з обмеженням прав людини. Цьому інституту приділяється значна увага як на законодавчому рівні – у межах КПК України передбачений окремих р. II, так і в практичній реалізації його положень – здійсненні конкретних кримінальних проваджень. Сучасне кримінальне процесуальне законодавство України, закріплюючи нову систему заходів процесуального примусу, запропонувало гуманістичний підхід при застосуванні обмеження трудових прав особи і встановило попередній судовий нагляд за законністю та обґрунтованістю тимчасового відсторонення від посади підозрюваного або обвинуваченого. В системі заходів кримінально-процесуального примусу відсторонення від посади займає особливе місце у зв'язку з високою ймовірністю створення соціальних труднощів особі підозрюваного або обвинуваченого, які втрачають роботу, становище та становище в суспільстві, отримуючи при цьому регламентований законом рівень матеріальної підтримки від держави.

Тому існують проблеми нечіткого правового регулювання відсторонення від посади, не належним чином сформована ще практика застосування цього заходу забезпечення кримінального провадження, що привело до зниження кількості задоволених клопотань сторони обвинувачення. Можна стверджувати про наступні проблеми: по-перше, про недостатню обґрунтованість необхідності обмеження трудових прав громадян, по-друге, про зростаючу роль правових гарантій захисту прав громадян при обмеженні їхніх конституційних прав, по-третє, про відсутність чіткого переліку підстав для відсторонення від посади, змісту даної заходи забезпечення кримінального провадження і правового регулювання правових наслідків відсторонення від посади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Заходи забезпечення кримінального провадження перебувають у центрі теоретичних розробок. Над їх науковим обґрунтуванням працювали такі вчені, як: Ю.М. Грошевий, Т.В. Данченко, З.З. Зінатулін, В.Г. Капустянський, В.М. Корнуков, В.Т. Маляренко, М.М. Михеєнко, В.В. Назаров, М.Я. Никоненко, В.Т. Нор, М.А. Погорецький, В.В. Рожнова, Л.Д. Удалова, О.Ю. Хабло, В.І. Фаринник тощо.

Метою статті є аналіз чинних норм Кримінального процесуального кодексу України щодо загальних положень про відсторонення від посади як захід забезпечення кримінального провадження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Захід забезпечення кримінального провадження – нова за назвою процесуальна категорія, хоча за змістом ми вбачаємо в ній аналог заходу кримінально-процесуального примусу – процесуальної категорії, відомої із кримінально-процесуального законодавства до ухвалення названого КПК [1].

Кримінальне провадження в Україні повинно здійснюватися з додержанням принципу верховенства права. При цьому загальні засади кримінального провадження передбачають застосування цього принципу та його складових елементів не тільки та не стільки в межах чинного національного законодавства, КПК однозначно передбачає врахування міжнародних стандартів. Наприклад, ч. 2 ст. 8 та ч. 5 ст. 9 КПК України чітко зобов'язують тому числі прокурорів застосовувати кримінальне процесуальне законодавство України з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Прецедентна практика ЄСПЛ доволі широка та, як правило, має конкретний казуальний характер і базується на Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

До того ж, у контексті поняття кримінального провадження та його завдань, закріплених ст. 2 КПК України, заходи забезпечення кримінального провадження є формою процесуального примусу, а отже, відповідно до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод мають на меті втручання в права людини. Найпоширенішим є порушення права на повагу до приватного та сімейного життя. ст. 8 цієї Конвенції передбачає: « Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб» [2].

Міжнародні стандарти встановлюють низку вимог до національного законодавства та практики його імплементації судами, правоохоронними та іншими органами публічної влади. Чинна сьогодні редакція КПК України, попри певні недоліки, все ж передбачає досить чіткі та ефективні механізми гарантування та захисту прав людини у кримінальному провадженні. Водночас практика правозастосування зазначених правових норм не завжди відповідає суті та змісту законодавчих положень і тим паче – міжнародним стандартам у сфері прав людини

Стаття 131 КПК України містить вичерпний перелік заходів забезпечення кримінального провадження :

- 1) виклик слідчим, прокурором, судовий виклик і привід (ст.ст.133-143 КПК);
- 2) накладення грошового стягнення (ст.ст. 144-147 КПК);
- 3) тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом (ст.ст. 148-153 КПК);

- 4) відсторонення від посади (ст.ст. 154-158 КПК);
- 5) тимчасовий доступ до речей і документів (ст.ст. 159-166 КПК);
- 6) тимчасове вилучення майна (ст.ст. 167-169 КПК);
- 7) арешт майна (ст.ст. 170-175 КПК);
- 8) затримання особи (ст.ст. 188- 192 КПК, ст. ст. 207-213);
- 9) запобіжні заходи (ст.ст. 177-187 КПК).

Стаття 132 КПК України визначає загальні положення, які є обов'язковими при застосуванні всіх заходів забезпечення кримінального провадження. В нормах, які регулюють порядок застосування окремих заходів забезпечення кримінального провадження, ці положення можуть конкретизуватися залежно від особливостей того чи іншого заходу.

Заходи забезпечення кримінального провадження можуть застосовуватися до різних суб'єктів кримінально-процесуальної діяльності – підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, свідка, а також інших осіб залежно від обставин кримінального провадження та поведінки його суб'єктів. Законодавець в нормах, які визначають порядок застосування кожного заходу забезпечення кримінального провадження, визначає коло осіб, щодо яких вони можуть бути застосовані та порядок їх обрання, зміни чи скасування.

Необхідність застосування заходів забезпечення в кримінальному провадженні є беззаперечним фактом і не викликає жодного сумніву. Водночас використання цих інститутів повинно ґрунтуватися на критеріях і стандартах засад кримінального провадження, насамперед – принципу верховенства права. Адже загально правові процесуальні принципи, що діють під час кримінального провадження як керівні засади, покликані визначати й затверджувати здійснення провадження в такий спосіб, за якого одночасно забезпечується ефективне функціонування системи кримінального процесу та захист конституційних прав і свобод людини. Водночас останнє досягається за допомогою виключення можливості незаконного звуження їх обсягу, а саме шляхом установлення в законі підстав, порядку й меж обмеження конституційних прав і свобод особи. Адже закон, установлюючи тимчасове обмеження прав і свобод людини, тим самим гарантує їх захист [3, с. 220].

Проблема взаємодії прокурора та слідчого є чи не найважливішим критерієм дотримання прав учасників процесу на етапі кримінального провадження. Так, глава 10 КПК передбачає, що основними суб'єктами ініціювання та реалізації заходів забезпечення кримінального провадження є слідчий та прокурор. Більшість заходів вони можуть ініціювати на рівних, при цьому прокурор, як процесуальний керівник у кримінальному провадженні, має забезпечити дотримання процесуального законодавства слідчим також.

Доцільно згадати й про проблему погодження прокурором клопотання про відсторонення від посади, оскільки відповідно до п. 10 ч. 2 ст. 36 КПК України прокурор має право погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій. Відповідно до п. 5 листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 223-558/0/4-13 від 5 квітня 2013 року також визначено, що за відсутності згоди (погодження) прокурора слідчий не вправі звертатися до суду з клопотанням про застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Водночас жодними нормами не визначено 57 строків такого погодження, що створює певні проблеми в оперативності застосування заходів забезпечення кримінального провадження, в тому числі відсторонення від посади [4, с.167].

Роль прокурора (як ініціатора застосування заходу забезпечення кримінального провадження чи як процесуального керівника) чітко передбачає підготовку належного обґрунтування та аргументації застосування такого виняткового інструменту у кримінальному провадженні. Тобто, необхідність обмеження прав людини у кожному конкретному випадку має відповідати меті кримінального провадження. Проте на практиці відповідні клопотання далеко не завжди належно готуються та обґрунтовуються.

Законодавцю необхідно зменшити строк прийняття слідчим суддею, судом рішення про відсторонення від посади. Пропонується скоротити строк до 24 годин з моменту надходження клопотання про застосування цього заходу. Такий строк буде реально відповідати основам розумності строків кримінального провадження [5, с.244].

Особливе місце в системі процесуального примусу посідає відсторонення від посади – захід забезпечення кримінального провадження, який полягає у тимчасовому вимушеному недопущенні особи, яка перебуває у певних службових відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами чи організаціями, до виконання своїх функціональних обов'язків з підстав і в порядку, передбачених кримінальним процесуальним законодавством [6].

Крім цього, відсторонення від посади можна визначити як тимчасове, вимушене недопущення особи, яка знаходиться у певних службових відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами чи організаціями, до виконання своїх функціональних обов'язків з підстав і в порядку, передбачених КПК України.

Відсторонення від посади застосовується до особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні нетяжкого злочину, тяжкого чи особливо тяжкого злочину, і незалежно від тяжкості злочину – щодо особи,

яка є службовою особою правоохоронного органу з метою забезпечення дієвості кримінального провадження.

Під службовими особами слід розуміти осіб, визначених у ст. 18 КК, а також у п. 1 примітки до ст. 364 КК. Відповідно до ст. 18 КК, службовими є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Однак дане визначення відноситься до суб'єктів службових злочинів і не повністю розкриває термін «особа», який використовується в статті 154 КПК України, так як відсторонення від посади може бути застосовано лише до обмеженої категорії обвинувачених – службових осіб і тільки у зв'язку із вчинення злочинів, пов'язаних зі службовим становищем.

Відсторонення підозрюваного або обвинуваченого від посади переслідує наступні цілі: запобігання спробам перешкодити з'ясуванню обставин кримінального провадження; забезпечення виконання вироку. Тобто, цей захід забезпечує виконання майбутнього покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Виходячи, з вищесказаного робимо висновок, що підозрюваний чи обвинувачений повинні бути відсторонені не тільки від державної посади, а також і від роботи за спеціальністю, якщо кримінальне правопорушення пов'язане з цією роботою.

У статті 154 КПК України підкреслюється тимчасовий характер цього заходу забезпечення кримінального провадження, тобто робиться висновок про те, що рішення про відсторонення від посади діє лише в період досудового розслідування і судового розгляду, тобто за наявності необхідності такого заходу.

До підстав застосування відсторонення від посади слід віднести обґрунтовану підозру у вчиненні злочину та наявність достатніх підстав вважати, що такий захід необхідний для його припинення, або запобігання протиправній поведінці підозрюваного чи обвинуваченого, який, перебуваючи на посаді, може знищити чи підробити речі і документи, які мають значення для досудового розслідування, незаконними засобами впливати на свідків та інших учасників кримінального провадження або протиправно перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином.

Застосування заходів кримінально-процесуального примусу, проведення відкритих слідчих дій, що обмежують конституційні права людини, розгляд скарг на дії (бездіяльність) та рішення особи, яка провадить дізнання, слідчого та прокурора належить до компетенції слідчого судді суду першої інстанції.

Тому ч. 1 ст. 132 КПК України передбачено, що правовою підставою для застосування заходів забезпечення кримінального провадження є ухвала слідчого судді (на досудовому розслідуванні), суду (у судовому провадженні). Винятки можуть мати місце лише у випадках, визначених КПК України (на підставі рішення слідчого або прокурора). До них, зокрема, належать виклик особи слідчим та прокурором, який здійснюється в порядку, встановленому ст. 133-139 КПК України; тимчасове вилучення майна, передбачене ст. 167-169 КПК України; затримання особи (ст. 207, 208 КПК України); у разі неможливості виконання у встановлені законом строки слідчим суддею повноважень на місцевості (адміністративній території), на якій діє правовий режим воєнного, надзвичайного стану, проведення антитерористичної операції (ст. 615 КПК України).

Отже, під час розгляду клопотань про відсторонення від посади суд встановлює, чи є достатні підстави вважати, що такий захід необхідний для припинення кримінального правопорушення, припинення або запобігання протиправній поведінці підозрюваного чи обвинуваченого, який перебуваючи на посаді, може знищити чи підробити речі та документи, які мають значення для досудового розслідування, незаконними засобами впливати на свідків та інших учасників кримінального провадження або іншими діями протиправно перешкоджати кримінальному провадженню.

Слід зазначити, що відсторонення від посади є заходом, який носить превентивний характер і призводить до настання конкретних наслідків у вигляді знищення або приховування доказів, а також перешкоджання здійсненню розслідування кримінального провадження.

Таким чином, під відстороненням від посади слід розуміти заборона підозрюваному або обвинуваченому виконувати свої службові обов'язки, тобто виконувати роботу, яку він виконував, або займатися тією діяльністю, якою він займався з метою попередження його спробам перешкодити розслідування провадження або виконання вироку. Вказаний захід забезпечення кримінального провадження повинен переслідувати наступні цілі: не допустити знищення доказів підозрюваному або обвинуваченому; не допустити тиск на свідків, які перебувають в його підпорядкуванні; або будь-яким іншим способом перешкодити встановленню обставин кримінального провадження.

Відсторонення від посади можливо тільки в тому випадку, якщо є достатні підстави вважати, що залишаючись на роботі, обвинувачений (підозрюваний) буде перешкоджати досудовому розслідуванню і судовому розгляду кримінального провадження, відшкодування заподіяної злочинцем шкоди або

продовжувати займатися злочинною діяльністю, пов'язаною з перебуванням на цій посаді, перешкоджати виконанню вироку.

Також варто звертати увагу на відповідність клопотань про відсторонення вимогам ч. 2 ст. 155 КПК України, адже у протилежному випадку таке клопотання підлягає поверненню.

Варто зазначити, що згідно з ч. 2 ст. 154 КПК відсторонення від посади здійснюється на підставі рішення слідчого судді під час досудового розслідування чи суду під час судового провадження на строк не більше двох місяців. Строк відсторонення від посади може бути продовжено відповідно до вимог статті 158 КПК України.

Як зазначає С. О. Шапутько, повноваження слідчого судді щодо розгляду клопотання про можливість надання дозволу на проведення відсторонення від посади полягають у перевірці: тяжкості злочину особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення (ч. 1 ст. 154 КПК України); посади, яку обіймає особа, яку слідчий, прокурор просить відсторонити (ч. 2 ст. 155 КПК України); обставин, які дають підстави вважати, що перебування на посаді підозрюваного, обвинуваченого сприяло вчиненню кримінального правопорушення (ч. 2 ст. 155 КПК України); наявності достатніх підстав вважати, що відсторонення від посади необхідне для припинення кримінального правопорушення, припинення або запобігання протиправній поведінці підозрюваного чи обвинуваченого, який, перебуваючи на посаді, може знищити чи підробити речі й документи, які мають значення для досудового розслідування, незаконними засобами впливати на свідків та інших учасників кримінального провадження або протиправно перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином (ч. 1 ст. 157 КПК України); наявність переліку документів, які посвідчують обіймання особою посади та які підлягають поверненню особі або вилученню на час відсторонення від посади (ч. 3 ст. 157 КПК України [7, с. 105]).

Приводом для прийняття рішення про відсторонення від посади є клопотання: 1) прокурора, слідчого за погодженням із прокурором - в загальному порядку; 2) прокурора про відсторонення від посади особи, що призначалася Президентом України; 3) Генерального прокурора про відсторонення від посади Директора Національного антикорупційного бюро; 4) Генерального прокурора або його заступника про відсторонення від посади члена Національного агентства з питань запобігання корупції; 5) Генерального прокурора або його заступника про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності. Згідно з приписами ч. 2 ст. 155 КПК у клопотанні зазначаються: 1) короткий виклад обставин кримінального правопорушення, у зв'язку з яким подається клопотання; 2) правова кваліфікація кримінального правопорушення із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність; 3) виклад обставин, що дають підстави підозрювати особу у вчиненні кримінального правопорушення, і посилання на обставини; 4) посада, яку обіймає особа; 5) виклад обставин, що дають підстави вважати, що перебування на посаді підозрюваного, обвинуваченого сприяло вчиненню кримінального правопорушення; 6) виклад обставин, що дають підстави вважати, що підозрюваний, обвинувачений, перебуваючи на посаді, знищить чи підробить речі і документи, які мають суттєве значення для досудового розслідування, незаконними засобами впливатиме на свідків та інших учасників кримінального провадження або протиправно перешкоджатиме кримінальному провадженню іншим чином; 7) перелік свідків, яких слідчий, прокурор вважає за необхідне допитати під час розгляду клопотання. До клопотання також додаються: 1) копії матеріалів, якими слідчий, прокурор обґрунтовує доводи клопотання; 2) документи, які підтверджують надання підозрюваному, обвинуваченому копій клопотання та матеріалів, що обґрунтовують клопотання. Клопотання прокурора, слідчого за погодженням із прокурором про відсторонення особи від посади розглядається слідчим суддею, судом не пізніше трьох днів із дня його надходження до суду за участю слідчого та/або прокурора, підозрюваного/обвинуваченого, його захисника (ч. 1 ст. 156 КПК).

До підстав застосування відсторонення від посади слід віднести обґрунтовану підозру у вчиненні злочину та наявність достатніх підстав вважати, що такий захід необхідний для його припинення, або запобігання протиправній поведінці підозрюваного чи обвинуваченого, який, перебуваючи на посаді, може знищити чи підробити речі і документи, які мають значення для досудового розслідування, незаконними засобами впливати на свідків та інших учасників кримінального провадження або протиправно перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином.

Під час розгляду питання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження сторони кримінального провадження повинні подати слідчому судді або суду докази обставин, на які вони посилаються.

За результатами розгляду клопотання про застосування заходу забезпечення кримінального провадження слідчий суддя вправі постановити ухвалу про: задоволення клопотання; відмову у задоволенні клопотання; повернення його для усунення недоліків, якщо клопотання подано слідчому судді без додержання вимог, визначених відповідною нормою КПК.

Судова практика свідчить, що суттєвою проблемою при застосуванні цього заходу є невиконання суб'єктом звернення обов'язку довести наявність достатніх підстав вважати, що такий захід необхідний для досягнення мети його застосування щодо конкретної особи (а саме для припинення кримінального правопорушення, припинення або запобігання протиправній поведінці підозрюваного чи обвинуваченого, який, перебуваючи на посаді, може знищити чи підробити речі і документи, які мають значення для

досудового розслідування, незаконними засобами впливати на свідків тощо). Також поширена практика ненадання істотно вагомих доказів вини підозрюваного у вчиненні інкримінованих злочинів, достатніх для відсторонення від посади. Тобто за часту участь прокурора у розгляді вказаних клопотань зводиться до формалізму, а саме переліченню підстав відповідно до норм КПК України.

Висновки. Неналежне застосування заходів забезпечення кримінального провадження передбачає порушення передбаченої законом процедури та загалом мети застосування самого заходу. Виокремлення цього блоку проблем передбачає різні за масштабом порушення: починаючи від незначного відхилення від процедури та закінчуючи серйозним зловживанням наданими процесуальними повноваженнями. Проте усі такі проблеми мають наслідком порушення прав людини, передбачити завчасно кінцеві наслідки якого, як правило, неможливо. Це означає, що кожна така проблема може спричинити суттєві негативні наслідки для учасників кримінального провадження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ніконенко М.Я. Види заходів забезпечення кримінального провадження та їх місце і роль у процесі доказування. *Судова апеляція* № 1 (34), 2014 URL : <http://kia.court.gov.ua/sud2690/lj/4q/121408/>
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : учинено в Римі 04 лист. 1950 р. *База даних «Законодавство України»*. Верховна Рада України : [сайт]. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004
3. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність: Частина I: [підручник]. Х. : Вид-во Нац. ун-ту. внутр.справ, 2002. С. 219-220.
4. Фаринник В. І. Відсторонення від посади: кримінальний процесуальний аспект. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2014. №2(65). С. 162-171.
5. Бойчук Д.В. Проблеми законодавчого врегулювання відсторонення від посади як заходу забезпечення кримінального провадження. *Часопис Київського університету права*. 2018. №3. С. 240-245.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-17. *База даних «Законодавство України»*. Верховна Рада України : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page>
7. Шапутко С.В. Повноваження слідчого судді щодо судового контролю у кримінальному провадженні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Київ. 2018. 280 с.

REFERENCES:

1. Nikonenko, M.Ia. (2014). Vydy zakhodiv zabezpechennia kryminalnoho provadzhennia ta yikh mistse i rol u protsesi dokazuvannia. [Types of measures to ensure criminal proceedings and their place and role in the evidentiary process]. *Sudova apeliatsiia*, 1 (34) Retrieved from: <http://kia.court.gov.ua/sud2690/lj/4q/121408/> [in Ukrainian].
2. Konventsiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod. (1950, November 04). [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy». Verkhovna Rada Ukrainy. Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004 [in Ukrainian].
3. Bandurka, O.M. (2002). Operatyvno-rozshukova diialnist: Chastyna I: pidruchnyk. [Operational search activity: Part I: [textbook]]. Harkiv. : Vyd-vo Nats. un-tu. vnutr.sprav, 219-220. [in Ukrainian].
4. Farynnyk, V. I. (2014). Vidstonennia vid posady: kryminalnyi protsesualnyi aspekt. [Removal from office: criminal procedural aspect]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu DPS Ukrainy (ekonomika, pravo)*, 2(65), 162-171. [in Ukrainian].
5. Boichuk, D.V. (2018). Problemy zakonodavchoho vrehulivannia vidstonennia vid posady yak zakhodu zabezpechennia kryminalnoho provadzhennia. [Problems of legislative regulation of removal from office as a measure to ensure criminal proceedings]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 3, 240-245. [in Ukrainian].
6. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy. (2012, April 13). [Criminal Procedure Code of Ukraine]. Zakon Ukrainy vid 13 kvit. 2012 r. № 4651-17. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy». Verkhovna Rada Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page> [in Ukrainian].
7. Shaputko, S.V. (2018). Povnovazhennia slidchoho suddi shchodo sudovoho kontroliu u kryminalnomu provadzhenni. [Powers of the investigating judge regarding judicial control in criminal proceedings]. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.04.2021

КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.9

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-10-110-115

Кричун Юрій Анатолійович,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
галузевого права та правоохоронної діяльності, адвокат
Центральноукраїнський державний педагогічний
університет імені Володимира Винниченка,
e-mail: uriykrichun@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-9441-3003>

Гордуз Олена Анатоліївна,
старший викладач кафедри
публічного та приватного права
ПВНЗ «Кропивницький інститут державного
та муніципального управління», адвокат
e-mail: olena.gordyz@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-6376-6551>

НАСИЛЬСТВО ЯК СОЦІАЛЬНА ПРОБЛЕМА СУСПІЛЬСТВА

В дослідженні мова йде про актуальне становище в світі та Україні зокрема щодо здійснення насильницьких дій стосовно жінки та дітей. Засвідчується, що дана проблематика не мала в Україні широкої дискусії, а одними з перших стали підіймати питання правозахисні спілки та інші організації. Вказується, що існуюча офіційна відомча статистика щодо проявів насилля в сім'ї носить фрагментарний характер та не відображає реального стану речей. Зазначаються різноманітні фактори, які впливають на прояви насилля (низькій рівень життя, різні види залежності тощо), наводиться статистика зарубіжних країн щодо насилля над жінками та дітьми (наприклад, в Британії жертвою стає кожна четверта жінка). Наводяться різні прояви насилля над жінками та дітьми, серед яких є фізичне, сексуальне, економічне і психологічне. Вказуються в статті визначення насилля в сім'ї згідно нормативно-правових актів України. Зазначається, що серед найчастіших проявів насилля над жінкою є словесні образи, психологічний тиск, фізичне насильство, сексуальне примушення. Статистика засвідчує, що більше випадків припадає на старших жінок, однак це пов'язується не з реальними фактами проявів насилля, а з тим, що вони краще усвідомлюють це поняття та звертаються до відповідних органів частіше. В статті розкриваються сутність та значення різних форм прояву насилля. Окрім того, вказується на прояви насилля над дітьми, дефініція даного явища, що воно розглядається в чотирьох категоріях, два з яких не є безпосереднім насильством, однак справляють шкідливий вплив на дітей. Серед таких категорій є нехтування, психологічне насильство, фізичне насильство та сексуальне насильство. Наводиться класифікація насилля за такими ознаками: в залежності від стратегії кривдника (явне та приховане), за часом (в минулому та зараз), за тривалістю (одноразове та системне), за місцем та оточенням (вдома, у школі, на «вулиці»). Акцентується увага, що дитина страждає одночасно від декількох видів здебільшого. У дослідженні також зазначаються й випадки насилля над чоловіками та відповідні наслідки такого явища.

Ключові слова: сім'я, насильство в сім'ї, види насилля в сім'ї, мотиви вчинення насилля в сім'ї.

Krychun Yu., Horduz O. VIOLENCE AS A SOCIAL PROBLEM OF SOCIETY

The study deals with the current situation in the world and in Ukraine, in particular, in the implementation of acts of violence against women and children. It is confirmed that this issue did not have a wide discussion in Ukraine, and among the first to raise the issue of human rights unions and other organizations. It is stated that the existing official agency statistics on domestic violence are fragmentary and do not reflect the real state of affairs. Various factors affecting the manifestations of violence (low standard of living, various types of dependence, etc.) are noted, statistics on violence against women and children are reported by foreign countries (for example, every fourth woman is victimized in Britain). There are various manifestations of violence against women and children, including physical, sexual, economic and psychological violence. They are mentioned in the article defining domestic violence in accordance with the regulations of Ukraine. It is noted that among the most frequent manifestations of violence against women are verbal abuse, psychological pressure, physical abuse, sexual coercion. Statistics show that more cases are attributed to older women, but this is due not to the actual facts of violence, but to the fact that they are more aware of the concept and contact the relevant authorities more often. The article reveals the nature and significance of various forms of violence. In addition, child abuse is identified as a definition of the phenomenon, which is considered in four categories, two of which are not direct violence, but have a detrimental effect on children. Such categories include neglect, psychological abuse, physical abuse, and sexual assault. The following is a classification of violence according to the following characteristics: depending on the offender's strategy (overt and covert), time (in the past and now), duration (one-time and systemic), place and surroundings (at home, at school, on the street). Attention is drawn to the fact that the child suffers from

several types at the same time. The study also noted cases of violence against men and the corresponding consequences of this phenomenon.

Key words: family, domestic violence, types of domestic violence, motives for domestic violence.

Постановка проблеми. Протягом тривалого часу в Україні проблеми насильства в сім'ї активно не обговорювалися. Першими їх почали порушувати правозахисні громадські організації, передусім жіночі. Завдяки цьому, з'явилася ціла хвиля досліджень і наукових статей, присвячених проблемі насильства в сім'ї, створено телефони довіри, кризові центри, притулки для жінок і дітей тощо.

«Невидимість» проблеми насильства в сім'ї в Україні стосовно жінок та дітей засвідчує, перш за все, відсутність достовірної і повної статистики з цього питання. Існуюча на сьогодні відомча статистика доволі фрагментарна і не відображає загальної ситуації. Цілком зрозуміло, що за відсутності достатніх даних стосовно насильства в сім'ї в Україні неможливо уявити ні його реальних масштабів, ні конкретних причин та проявів. Тому дана проблематика є актуальною для дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питаннями проблеми насильства в сім'ї займалось багато вітчизняних і зарубіжних фахівців з різних галузей права: О.Б.Андрєєва, А.А.Аносенкова, О.М.Бандурка, Є.О. Безсмертний, Ю.П. Битяк, А.Б. Благая, О.В. Бойко, А.С. Васильєв, Т.І. Возна, В.В.Голіна, І.П. Голосніченко, В.Д. Губін, І.Н. Данышин, О.М. Джужа, В.І. Женунтій, А.Ф. Зелінський, А.М. Ковальов, В.М. Кудрявцев, А.П. Огурцов, Н.П. Осіпов, Д.В. Рівман, В.О. Туляков та інші провідні вчені.

Метою статті є аналіз існуючих підходів до поняття «насилля в сім'ї», визначення чинників, що обумовлюють насилля в сім'ї, та запропонування заходів щодо недопущення будь-яких проявів домашнього насильства стосовно жінок.

Виклад основного матеріалу дослідження. Майнове розшарування суспільства, зниження рівня життя значної частини населення, соціально-побутова невлаштованість, безробіття, юридична безправність, загальна психологічна напруженість, яка часто призводить до алкоголізації і наркотизації, втрата морально-психологічних орієнтирів негативно відбивається на мікрокліматі в родині, сприяє різкому зниженню рівня культури сімейного спілкування, призводить до загострення сімейних конфліктів і провокує виникнення сімейного неблагополуччя. Феноменом сімейного неблагополуччя є насильство в родині, що сьогодні набирає загрозливих епідемічних розмірів.

В країнах, де ведеться систематичний статистичний облік, кількість жінок, які страждають від побиття їхніми чоловіками або партнерами, сягає від 40% до 80%. Такого насильства зазнають жінки всіх вікових і соціально-економічних груп.

Згідно з даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, проти кожної п'ятої жінки світу хоч раз у житті було скоєно фізичне або сексуальне насильство, отже, кожна п'ята жінка хоча б один раз у житті зазнає побиття або звалтування. Досвід показує, що абсолютно переважаючу більшість потерпілих від сімейного насильства (за даними американських дослідників, близько 95%) становлять жінки й дівчата.

У Великій Британії кожна четверта жінка стає жертвою насильства в сім'ї, при цьому кожного тижня від рук своїх теперішніх чи колишніх партнерів гинуть дві жінки. Жінки стають жертвами насильства в сім'ї в 70% випадків. Протягом року кожна дев'ята жінка з тих, що зазнали насильства в сім'ї, отримує серйозні травми, які потребують медичного втручання, 10% повідомляють про втрату свідомості і 5% – про переломи кісток. Насильство в сім'ї є однією з причин кожної четвертої суїцидної спроби, вчиненої жінками. Дослідження, проведені в рамках акції "Державні будинки для дітей", показало, що 75% матерів, які зазнали насильства в сім'ї, повідомили про те, що їхні діти були при цьому свідками.

Насильство в сім'ї як над жінками, так і над дітьми має форми фізичного, сексуального, економічного і психологічного приниження. Практично немає жодної сім'ї, де б жінка або ж дитина не стикнулися з чоловічою або ж батьківською нестриманістю й агресивністю. Людина, яка зневажає свою дружину, дітей, завдає їм фізичного чи морального болю, ображає не лише жінок і дітей, а й суспільство в цілому. Тому ця проблема не є суто жіночою чи приватною, а набуває значення загальносуспільної, державної [1].

В Законі України "Про попередження насильства в сім'ї" термін "насильство в сім'ї" вживається у такому значенні: насильство в сім'ї – будь-які умисні дії фізичного, сексуального, психологічного чи економічного спрямування одного члена сім'ї по відношенню до іншого члена сім'ї, якщо ці дії порушують конституційні права і свободи члена сім'ї як людини та громадянина і наносять йому моральну шкоду, шкоду його фізичному чи психічному здоров'ю.

Жінки – жертви насильства.

Найчастішими проявами насильства, від яких страждають жінки є (в порядку зменшення): словесні образи (нецензурна лайка, картання); психологічний тиск (приниження гідності у присутності сторонніх, залякування, плітки); фізичне насильство (побиття, загроза для життя); сексуальне примушення.

Найбільший рівень насильства припадає на старших жінок і, скоріш за все, не тому, що вони більше і частіше за молодших жінок зазнають насильства, а через те, що вони краще усвідомлюють саме поняття "насильство". Потрібно зауважити, що попередні дослідження психологів, соціологів та інших фахівців, які займаються вивченням проблеми насильства стосовно жінок, свідчать, що навіть коли жінки наражаються на насильство, вони не завжди його ідентифікують як прояв насильства. Тому апіорі можна стверджувати, що насправді від насильства жінки страждають набагато частіше, ніж вони це усвідомлюють самі.

Жінки незалежно від типу поселення однаково потерпають від різних форм насильства в сім'ї, а які проживають у місті, характерне більш адекватне реагування на некоректну поведінку чоловіків у сім'ї, вони частіше сприймають її як недозволену і визнають насильницькою. Для сільських жінок, які в більшій мірі, ніж городянки, знаходяться у полоні суспільних стереотипів, притаманне приховування сімейних негараздів.

На перший погляд психологічне насильство не є таким очевидним, як фізичне. Проте воно може мати не менш тяжкі наслідки. Образи, чіпання, приниження руйнують самооцінку жертви, викликають пригніченість і почуття безсилля, можуть стати причиною страшною дії – самогубства. Загальновідомо, що словесне насильство передує грубим формам фізичного насильства і супроводжується побиттям.

Словесне насильство має загальні риси. Як правило воно здійснюється за закритими дверима і тільки жертва є його свідком. З часом словесне насильство стає все більш інтенсивним. Жертва зникає і адаптується до ситуації. Цей вид насильства має різні види. Воно може бути прихованим і явним. Словесне насильство веде до постійного знецінення насильства жертвою – ситуація починає сприйматися нею як «нормальна», «звичайна».

Нерозуміння і не усвідомлення жертвою того, що вона втягнута в примусові, насильницькі відносини, позбавляє її можливості отримати допомогу, переосмислити своє життя і змінити його на краще. Тим більше, що психологічні наслідки тривалих стосунків в атмосфері словесного насильства не такі вже й мало суттєві. Передусім, жертва може перестати довіряти сама собі. І рівень недовіри може доходити до сумнівів у власній психічній повноцінності. Втрачається будь-яке бажання будь-що робити з власної ініціативи. У кращому випадку всяка діяльність викликає подвійне, "амбівалентне" ставлення, в гіршому – розвиваються пасивність, страх зробити вчинок. Жертва вербального насильства втрачає здатність розслабитися – вона весь час очікує пастки, якоїсь халепи. Для неї характерне депресивне світосприйняття. Самооцінка жертви страждає. Їй важко приймати самостійні рішення, робити логічні висновки. Самогубство може бути одним із трагічних наслідків словесної агресії. Тому важливим моментом є «розпізнання» жінкою характеру усталених відносин, усвідомлення себе як жертви, а потім поступова зміна самооцінки.

Насильство в сім'ї, спрямоване проти жінки, має й руйнівний вплив на фізичний, моральний, психологічний стан дітей. Діти також можуть бути втягнуті в насильство в сім'ї різними шляхами. Самі діти інколи звертаються по допомогу до людей поза межами сім'ї, коли вони побоюються за безпеку своїх матерів. В інших випадках чоловіки використовують дітей як засіб контролю поведінки жінок. Інколи діти бувають втягнутими в насильство в сім'ї, коли намагаються захистити своїх матерів від знущання [2, с. 319–322].

Існує велика ймовірність того, що діти, які спостерігали за насильством у сім'ї, можуть переносити цей негативний досвід у власне доросле життя: дівчата – пасивно сприймати агресію в будь-якій формі по відношенню до себе, а хлопчики, засвоївши приклад батьківської поведінки, застосовувати насильство.

Жінки, що мають вищу освіту й високий соціальний статус, не можуть миритися з будь-якими формами насильства по відношенню до себе. Особливо болісно вони реагують на психологічний тиск і пригноблення. Часто саме цей вид насильства спонукає їх до радикальних змін власного життя. Згідно з опитуванням жінок з неповних сімей, серед названих причин розірвання шлюбу були вказані, насамперед, «неввічливість та бруталність у взаємовідносинах», «психологічна несумісність подружжя». На них указала переважна більшість респондентів. На фізичне насильство як причину розлучення вказала майже половина опитаних. Причому відповіді міських і сільських жінок у цьому майже повністю збіглися.

Діти – жертви насильства.

Насильство над дітьми – це болісне питання, що викликає серйозну стурбованість суспільства. Його можна розглядати в рамках чотирьох категорій, дві з котрих, хоча й не є насильством у прямому значенні цього слова, але також справляють шкідливий вплив на дітей.

Нехтування – хронічна нездатність батьків або осіб, що здійснюють догляд, забезпечити основні потреби дитини у відповідній їй віку турботі, в їжі, одязі, житлі, медичному догляді, освіті, захисті та догляді. Це ставлення є результатом безвідповідальності дорослих. Воно варіюється від випадків, коли батьки залишають дитину одну вдома без догляду на декілька годин, поки вони працюють, до так званих випадків "один удома", коли дитина залишається без догляду, а батьки від'їжджають на вихідні або свята. Найгіршим варіантом є ситуація, коли особа, що відповідальна за дитину, не робить того, що потрібне для забезпечення її здоров'я, безпеки та фізичного розвитку. Наприклад, коли дитина голодує чи утримується в холодному приміщенні, коли в неї немає одягу, можливості навчатися тощо.

▪ Психологічне насильство. Це поведінка, яка завдає шкоди емоційному розвитку дитини та її почуттю власної гідності. Психологічне насильство включає словесні нападки, такі як постійна критика, приниження, образи, висміювання, кепкування, піддражнювання та відмова вислухати дитину. Психологічне насильство також включає нездатність проявити любов та надати підтримку та керівництво, необхідне для психологічного зростання та розвитку дитини.

▪ Фізичне насильство. До цієї категорії відноситься фізичне травмування дитини, причому не тільки коли наявні його відповідні ознаки (синці, поранення, переломи тощо), а й такі різновиди фізичного насильства, коли ознаки неможливо виявити одразу, оскільки вони проявляються пізніше.

▪ Сексуальне насильство. До цієї категорії відносяться всі види сексу між дорослими та дітьми, а також примушення дітей займатися сексом між собою. Сексуальне насильство та сексуальна експлуатація є одним з найбільш тяжких порушень прав дитини. За тяжкістю завданих травм сексуальне насильство та сексуальна експлуатація прирівнюються до тортур і катування. Навіть якщо дитина із задоволенням сприймає хтиві дії дорослого, це все одно є сексуальним насильством.

Кожна з цих категорій насильства може призвести до завдання дитині фізичної або емоційної шкоди різного ступеня, що, у свою чергу, може призвести до серйозної травми або навіть до смерті.

Насильство над дітьми можна класифікувати також за такими ознаками:

- в залежності від стратегії кривдника: явне та приховане (непряме);
- за часом: те, що відбувається зараз, і те, що трапилося в минулому;
- за тривалістю: одноразове або багаторазове, що триває роками;
- за місцем та оточенням: вдома – з боку родичів; у школі – з боку педагогів або дітей; на вулиці – з боку дітей або незнайомих дорослих.

Зазвичай дитина-жертва страждає одночасно від декількох видів насильства. Так, сексуальне насильство з боку батька або ж вітчима неминуче супроводжується руйнуванням сімейних стосунків та довіри в сім'ї, маніпулятивними стосунками, а часто й залякуванням з боку кривдника, що кваліфікується як психологічне насильство. Складовою частиною практично всіх видів насильства є фізичне (побиття) та психологічне (погрози вбити або покалічити) [3, с. 58–68].

До набутих рис характеру дітей, які потерпають від насильства, можуть бути віднесені занижена самооцінка, невпевненість, несформовані вольові якості, потреби. Часто в таких дітей спостерігається підвищена тривожність, страх, що породжує агресію як компенсаторний механізм, прагнення діяти всупереч вимогам. Такі особливості, як пасивна позиція, боязкість, замкненість, підпорядкованість, підвищена сугестивність, піддатливість щодо навіювання можуть бути як біологічно, так і соціально обумовленими.

Як правило, це неповнолітні, що не мають ніяких прав у своїй родині, часто перебувають у стані фрустрації через неможливість задовольнити свої базові потреби (найчастіше це потреби в емоційному прийнятті, самоствердженні). Поступово в таких дітей формується низька самоповага, жертвовність, почуття провини, соромливості за розлад у родині, відповідальність за сп'янілого батька. Справді, відомо, що у випадку сімейних негараздів, конфліктів, розлучень у дитини формується комплекс провини: вона вважає, що ці негативні події відбуваються через неї, через те, що вона не досить хороша, слухняна.

Залежно від віку та своїх особистісних ресурсів дитина може змиритися із своїм безправним становищем або ж протистояти батьківському деспотизму. У першому випадку прийняття ролі маленького і безпомічного, з котрим можна вчинити все що завгодно, призводить до формування пасивності, песимістичності, байдужості, зневіри в те, що можливі зміни. За спостереженнями експертів, удома вони догоджають, щоб мінімізувати насильство. Якщо ж дівчата чинять опір насильству в сім'ї, з досвіду експертів, часто це призводить до насильства сексуального з боку деградованого батька або вітчима.

Загальні індивідуально-психологічні особливості жертв насильства в сім'ї.

Для жінок-жертв сімейного насильства характерні, на думку більшості експертів, пасивно-споглядальна позиція, почуття страху, тривожність, терплячість, що доходить до жертвовності, ригідність установок. Відзначається наявність низької самооцінки, невпевненості в собі, залежності від чоловіка, невірноваженості, яка може виявлятися у підвищеній емоційності, вразливості або неадекватних реакціях, агресивності. До того ж розвинені невротичні механізми психологічного захисту – схильність до стереотипної поведінки, регресу в стані підвищеної збудливості – не дають цим жінкам можливості в ситуації конфлікту діяти конструктивно, адже для цього необхідно щонайменше вийти за межі ситуації, побачити її під іншим кутом зору і змінити власні стереотипи поведінки.

Як підкреслюють експерти, часто жінки, які потерпають від сімейного насильства, мають виражені акцентуації характеру – депресивну, тривожну, демонстративну. Акцентуації характеру є варіантом психічної норми, проте вони свідчать про наявність у людини яскраво виражених рис характеру, що пов'язані з типом її реагування, основними потребами, захисними механізмами.

Так, наприклад, для людей з депресивною акцентуацією характерний постійний або такий, що виникає періодично, депресивний стан, що характеризується зниженим настроєм, низькою активністю, відчуттям втоми, схильністю до самозвинувачень, песимістичними очікуваннями щодо майбутнього, навіть суїцидальними думками. Для тривожних жінок характерне, зокрема, відчуття немотивованої тривоги, невпевненість, а також гіпервідповідальність за дитину, намагання все передбачити і запобігти всім можливим негараздам. Тривожні та депресивні жінки дуже емоційно чутливі, схильні до глибоких переживань, на відміну від істеричних, які здатні до бурхливих емоційних сплесків, що насправді є досить поверховими і часто мають демонстративний характер. Проте саме такі сплески, як правило, провокують чоловіків до застосування насильства щодо жінок [4].

Таким чином, жінки, що відзначаються вказаними рисами, справді є досить вразливими щодо сімейного насильства: через свою залежність і пасивність, нездатність постояти за себе (тривожні та депресивні жінки) або невірноваженість, емоційні сплески (істеричні, демонстративні жінки) вони є потенційними жертвами насильства насамперед з боку власних чоловіків.

Також експерти зазначають, що спостерігали в жінок-жертв сімейного насильства низький рівень

самоусвідомлення: вони погано усвідомлюють себе як людину, втратили власне Я, не орієнтуються у своїх потребах та бажаннях, мають виражений мазохістичний компонент, який базується, вочевидь, на негативному досвіді власного дитинства. Дійсно, постійне насильство має наслідком особистісні зміни. "Жертва любить свого ката, повне самознищення", – констатує один з експертів.

Окремі експерти вказують на такі особливості жінок-жертв сімейного насильства: невисокий освітній та культурний рівень, амбівалентність, порушення статоворольової ідентифікації. Амбівалентність характеризує почуттєву сферу людини. Вона виявляється в суперечливості емоційних ставлень людини до певного об'єкта. Так, це можуть бути стійкі почуття до членів сім'ї водночас із протилежними за модальністю ситуативними емоціями (наприклад любов, повага – і одночасно образа або зневага – і в той же самий час жалість). Амбівалентність почуттів може виявлятися як непослідовність, суперечливість поведінки людини, хитання та сумніви у ситуації вибору. Можна зробити припущення, що саме непослідовність поведінки, постійні хитання є тими факторами, що провокують насильство стосовно таких жінок.

Щодо порушення статоворольової ідентифікації як чинника сімейного насильства по відношенню до жінок, то тут можна припустити, що жінки, чия поведінка суперечить загальноприйнятим нормам, уявленням про поведінку дружини, матері, частіше потерпають від сімейного насилля, ніж ті, які поводяться у відповідності до цих уявлень.

Визначаючи індивідуально-психологічні особливості чоловіків-жертв сімейного насильства, дехто з експертів-психологів зауважив, що ці риси багато в чому збігаються з рисами, якими характеризуються жертви-жінки, а саме: занижена самооцінка, тривожність, невротизм, залежність, непевненість у собі, внутрішня агресивність, втрата Я, втрата орієнтирів, а також не сформованість моральних цінностей, відсутність ціннісних орієнтацій на духовний розвиток, низька повага до себе та інших. Окремий випадок, на думку експертів, становить алкоголізм чоловіка, коли жінка, не маючи інших засобів впливу, вдається до психологічного та економічного тиску, а то й фізичної сили.

Чоловіки, що зазнають насильства в сім'ї, з досвіду експертів, часто мають сексуальні проблеми або відзначаються неадекватною статево рольовою само ідентифікацією, схиленою Я-концепцією (тобто неадекватними уявленнями про себе); в таких сім'ях спостерігається переплутаність соціальних ролей, що виявляється передусім у домінуванні жінки, повній підлеглих і безпорадності чоловіка, в якого низький рівень потреб та бажань, несформоване почуття власної гідності.

У дітей, котрі зазнають насильства в сім'ї, експерти-психологи відзначають такі особливості, які можна диференціювати на вроджені або біологічно обумовлені та набуті – сформовані вихованням або соціальною ситуацією розвитку, насамперед впливом сім'ї.

Як біологічні фактори можна виокремити певний тип нервової системи, співвідношення процесів збудження та гальмування. Як правило, це діти з підвищеною збудливістю, не сформованістю психологічних захистів, фізичними чи психічними вадами, каліцтвами, іноді недостатніми розумовими здібностями.

Усі інші перелічені експертами риси можна віднести швидше до набутих, зумовлених ставленням батьків до дитини, насамперед, емоційним прийняттям або неприйняттям, виховними підходами батьків (в яких відображаються сімейні цінності, можуть переважати авторитарні чи демократичні тенденції) та загальним характером сімейної взаємодії (розподіл сімейних ролей, способи комунікації, способи поведінки у конфліктних ситуаціях) [5].

Сьогодні, за статистикою МВС, у кожній області в середньому на обліку перебувають 1200 дітей, які можуть утекти з дому або вже це робили. І це тільки офіційна статистика. Причини різні, з дитбудинків, як правило, діти тікають, щоб знайти сім'ю.

Із неблагополучних сімей - щоб змінити своє життя на краще. Але є також діти з нормальних і навіть дуже благополучних сімей, які йдуть із дому в пошуках пригод або щоб довести батькам свою самостійність. Хоч і дивно, найчастіше тікають із дому дівчатка 14-18 років.

У чому основна причина того, що дитина вирішує піти з дому?

- Дім - це територія, на якій ми відчуваємося щонайменше безпечно, щонайбільше комфортно. Дорослий має більше можливостей і влади для того, щоб змінювати щось, що йому не підходить. Дитина в цьому явно обмежена, залежна від рішень дорослих. Діти намагаються справлятися з якимись складнощами в рамках своїх можливостей.

Дитина завжди робить спроби одержати те, чого їй бракує, відреагувати на щось, що викликає сильні почуття. Якщо можливість проявляти свої емоції в повному обсязі відсутня - одним із рішень може стати втеча від самої ситуації. Буквально – втеча з дому.

- Чи можна побачити, що дитина хоче піти з дому?

- Якщо батьки досить уважні до своєї дитини, то зможуть помітити зміни в поведінці та настрої своєї дитини. Зможуть постаратися поговорити, ну або хоч би показати, що готові підтримати, коли дитина буде готова.

Будь-які зміни в поведінці дитини можуть бути маркерами виниклих у неї складнощів (замкнутість, агресивність, ігнорування батьків і їхніх прохань, небажання перебувати тривалий час удома). Батьки

можуть як спровокувати втечу дитини з дому, так і просто не помітити, якими саме діями або коментарями створили їй дискомфорт.

Кримінальна відповідальність.

«Якщо раніше за домашнє насильство була виключно адміністративна відповідальність, то тепер вводиться кримінальна відповідальність окремим законом, який теж вже підписав президент. Ця норма набуде чинності лише з січня 2019 року, оскільки потрібен приблизно рік для того, щоб навчити працівників поліції, суддів та прокурорів працювати із цією проблемою».

За кожен з видів насильства передбачена різна відповідальність.

Якщо узагальнити, покарання можуть бути такі: громадські роботи на строк від 150 до 240 годин, арешт на термін до шести місяців, обмеження волі на термін до п'яти років або позбавлення волі на термін до двох років.

«Позбавлення волі – це за систематичне вчинення насильства, за насильство щодо дітей, особливо малолітніх. Отже, криміналізація ще не діє, але решта вже має застосовуватись на практиці, згідно із новим законом [6].

Висновки. Насильство в сім'ї порушує багато прав тих, кого захищають як міжнародні, так і національні нормативно-правові акти. Для попередження та профілактики насилля над жінками важливу роль відіграють неурядові, зокрема жіночі, організації, саме вони виступають ініціаторами розробки та реалізації програм, спрямованих на зменшення цього лиха. Органи влади повинні заохочувати на усіх рівнях співпрацю із громадськими організаціями, які борються із насиллям над жінками, та встановити активне співробітництво з ними, включаючи надання матеріально-технічної та фінансової підтримки. Необхідно сприяти розвитку системи консультативних центрів, груп самопідтримки, служби юридичної допомоги, розширенню мережі кризових центрів та притулків для потерпілих від насильства в сім'ї, створенню системи центрів допомоги для координації дій щодо збору інформації та надання послуг потерпілим.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Колесник Л. А. 25 листопада – Міжнародний день боротьби за ліквідацію насильства по відношенню до жінок. *Новоград-Волинський медичний коледж*: веб-сайт. URL: <http://nvmk.org.ua/579-25-listopada-mizhnarodniy-den-borotbi-zaliquidaciyu-nasilstva-po-vidnoshennyu-do-zhinok.html>
2. Колінько О. О. Жінка як жертва доведення до самогубства. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 4. С. 319–322.
3. Колос Л. Є. Насильство щодо жінок і вироблення концепції його подолання. *Дотримання прав жінок та завдання правоохоронних органів України* : зб. наук. ст. Харків : Регіон-інформ, 1999. С. 58–68.
4. Декларация об искоренении насилия в отношении женщин, провозгл. резолюцией 48/104 Ген. Ассамблеи ООН от 20 дек. 1993 г. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_506
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок: від 18 груд. 1979 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207
6. Про попередження насильства в сім'ї : Закон України від 15 листопада 2001 р. № 2789-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 10. Ст. 70.

REFERENCES:

1. Kolesnyk, L. A. 25 lystopada – Mizhnarodnyi den borotby za likvidatsiiu nasyilstva po vidnoshenniu do zhinok. [November 25 - International Day for the Elimination of Violence against Women]. Novohrad-Volynskiy medychnyi koledzh: veb-sait. Retrieved from: <http://nvmk.org.ua/579-25-listopada-mizhnarodniy-den-borotbi-zaliquidaciyu-nasilstva-po-vidnoshennyu-do-zhinok.html> [in Ukrainian].
2. Kolinko, O. O. (2012). Zhinka yak zhertva dovedennia do samohubstva. [Woman as a victim of suicide]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 4, 319–322. [in Ukrainian].
3. Kolos, L. Ye. (1999). Nasyilstvo shchodo zhinok i vyroblennia kontseptsii yoho podolannia. Dotrymannia prav zhinok ta zavdannia pravookhoronnykh orhaniv Ukrainy : zb. nauk. st. [Violence against women and the development of the concept of overcoming it.]. Harkiv : Rehion-inform [in Ukrainian].
4. Deklaratsiia ob yskorenenny nasylyia v otnoshenny zhenshchyn, provozghl. rezoliutsyi. (1993, December 20). [Declaration on the Elimination of Violence against Women]. Retrieved from: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_506 [in Ukrainian].
5. Konventsiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii pro likvidatsiiu vsikh form dyskryminatsii shchodo zhinok. (1979, December 18). [United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women]. Retrieved from: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207 [in Ukrainian].
6. Pro poperedzhennia nasyilstva v simi. (2001, November 15). [On Prevention of Domestic Violence]. *Zakon Ukrainy vid 15 lystopada 2001 r. № 2789-III. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 10, 70. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 12.04.2021

ЗМІСТ
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Зеленко І.П. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗНАЧЕННЯ ПРАВОВИХ АКЦІОМ	4
--	---

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Рябовол Л.Т. ДОКУМЕНТИ ОРГАНІВ РАДИ ЄВРОПИ ЯК ОСНОВА РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ	9
Теремецький В.І., Чудик Н.О. СУДОВА ПРАКТИКА ЩОДО ВИРІШЕННЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ	15
Мілова Т.М. ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОГО НАКАЗУ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ	19

СІМЕЙНЕ ПРАВО

Чернік С.Д. ПРАВО НА МАТЕРИНСТВО ТА БАТЬКІВСТВО ЯК ОСОБИСТІ НЕМАЙНОВІ ПРАВА ПОДРУЖЖЯ	25
---	----

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

Манжула А.А. Куріпко В.І. ОСОБЛИВОСТІ УКЛАДЕННЯ ДОГОВОРІВ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКО-ТОРГОВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	30
Трошкіна К.Є. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАУКОВИХ ПАРКІВ В УКРАЇНІ	33

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

Книш С.В., Книш З.І. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗРОБКИ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ	39
Теремецький В.І., Румянцев О.П. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ТА БІОЕТИЧНІ ПИТАННЯ КСЕНОТРАНСПЛАНТАЦІЇ В УКРАЇНІ	45
Поляруш С.І. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ТРУДОПРАВОВІЙ СФЕРІ	49
Терзі О.О. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ НАДАВАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ	55
Корнійченко А.О. ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ БУЛІНГУ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА	60
Лещинин Р.М. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ	66
Гресько О.Р. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ВЗАЄМОДІЇ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	70
Махаринець Д.Є. ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО СУСПІЛЬСТВА	74
Борисочева Н.М. МІСЦЕ ДЕРЖАВНОЇ АВІАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	79
Рубцова І.М. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОВНОВАЖЕНЬ ТА КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ	

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ	84
Старовойтова С.М. ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ ЗА ПРОЯВ НЕПОВАГИ ДО СУДУ АБО КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ	88
Хайнацький Є.С. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ В УКРАЇНІ	93

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС

Драгоненко А.О. ФОРМИ ЗАКІНЧЕННЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ: НОВЕЛЛИ ЗАКОНОДАВСТВА	99
Анастасієва В.В. ВІДСТОРОНЕННЯ ВІД ПОСАДИ ЯК ЗАХІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ	104

КРИМІНОЛОГІЯ

Кричун Ю.А., Гордуз О.А. НАСИЛЬСТВО ЯК СОЦІАЛЬНА ПРОБЛЕМА СУСПІЛЬСТВА	110
---	-----

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

Zelenko I. CONCEPTUAL ISSUES OF SIGNIFICANCE LEGAL AXIOMS	4
--	---

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

Riabovol L. DOCUMENTS OF THE STRUCTURES OF THE COUNCIL OF EUROPE AS A BASIS FOR PROSECUTOR'S OFFICE REFORM IN UKRAINE	9
Teremetskyi V., Chudyk N. CASELAW ON RESOLVING ELECTORAL DISPUTES	15
Milova T. LEGAL NATURE OF THE SECURITY ORDER OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE	19

FAMILY LAW

Chernik S. THE RIGHT TO MOTHERHOOD AND PATERNITY AS PERSONAL NON-PROPERTY RIGHTS OF THE SPOUSE	25
---	----

COMMERCIAL LAW

Manzhula A., Kuripko V. FEATURES OF CONCLUSION OF AGREEMENTS IN THE FIELD OF ECONOMIC AND TRADE ACTIVITY	30
Troshkina K. LEGAL REGULATION OF SCIENCE PARKS ACTIVITIES IN UKRAINE	33

ADMINISTRATIVE, INFORMATION, FINANCIAL AND TAX LAW

Knysh S., Knysh Z. LEGAL REGULATION OF GOAL-ORIENTED PROGRAMMING AS AN ELEMENT OF STATE LONG-TERM PLANNING	39
Teremetskyi V., Rumiantsev O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL, BIOETHICAL ISSUES OF XENOTRANSPLANTATION IN UKRAINE	45
Poliarush S. ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN EMPLOYMENT SPHERE	49
Terzi O. REGULATORY REGULATION IN THE FIELD OF PROVIDING MEDICAL SERVICES TO THE POPULATION	55
Korniychenko A. PRINCIPLES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF BULLYING PREVENTION IN UKRAINE: CONCEPT AND SYSTEM	60
Leshchyshyn R. STRATEGIC PLANNING IN THE LEGISLATION OF FOREIGN COUNTRIES	66
Gresko O. FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF ADMINISTRATIVE COURTS AS SUBJECTS OF INTERACTION WITH PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES	70
Makharynets' D. JURISDICTIONAL ACTIVITY OF ADMINISTRATIVE COURTS IN THE CONDITIONS OF FORMATION OF LEGAL SOCIETY	74
Borisocheva N. THE PLACE OF THE STATE AVIATION SERVICE OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF EXECUTIVE BODIES	79
Rubtsova I. GENERAL CHARACTERISTICS OF THE POWERS AND COMPETENCIES OF PUBLIC AUTHORITIES EXERCISING PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF AIR PROTECTION	84

Starovoytova S. SET OF FACTS OF ADMINISTRATIVE OFFENCE FOR CONTEMPT OF COURT OR THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE	88
Khainatskyi Ye. ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF EPIDEMIOLOGICAL WELL-BEING IN UKRAINE	93

CRIMINAL PROCESS

Drahonenko A. FORMS OF COMPLETION OF PRE-TRIAL INVESTIGATION: NEWS OF LEGISLATION	99
Anastasiyeva V. DISMISSAL AS A MEASURE TO ENSURE CRIMINAL PROCEEDINGS	104

CRIMINOLOGY

Krychun Yu., Horduz O. VIOLENCE AS A SOCIAL PROBLEM OF SOCIETY	110
---	------------

НАУКОВІ ЗАПИСКИ

**Серія:
Право**

**Випуск 10
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 30.04.2021 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