



ISSN 2524-0129 (Print)

ISSN 2664-5718 (Online)

*Збірник наукових праць
Юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВознавства

ACTUAL PROBLEMS OF LAW

**Випуск 1 (21)
2020**

1. Теорія та історія держави і права. Історія політичних і правових вчень. Філософія права.
2. Конституційне право. Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право. Міжнародне право.
3. Цивільне право і цивільний процес. Сімейне право. Трудове право. Міжнародне приватне право. Господарське право. Господарсько-процесуальне право.
4. Кримінальне право та кримінологія. Кримінально-виконавче право. Кримінальний процес та криміналістика. Судова експертиза. Оперативно-розшукова діяльність. Судоустрій. Прокуратура та адвокатура.

**Збірник наукових праць Юридичного факультету
Тернопільського національного економічного університету
у співпраці з НДІ приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України**

Засноване у 2011 році
Виходить 4 рази на рік

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу інформації КВ
№ 1784106691 від 17.03.2011р.

ISSN 2524-0129 (Print) / ISSN 2664-5718 (Online)

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВознавства

Випуск 1 (21) 2020

DOI: <https://doi.org/10.35774/app>

DOI: <https://doi.org/10.35774/app2020.01>

Включений до переліку фахових видань України з юридичних наук
Наказом МОН України від 10.05.2017р. № 693 «Про затвердження
рішень Атестаційної колегії Міністерства щодо діяльності
спеціалізованих вчених рад від 27 квітня 2017 р.»

Включений до переліку фахових видань України (категорія «Б»)
з юридичних наук Наказом МОН України від 28.12.2019 р. № 1643
«Про затвердження рішень Атестаційної колегії Міністерства
щодо діяльності спеціалізованих вчених рад»

Засновник та видавець Тернопільський національний
економічний університет

Рекомендовано до друку Вченою радою
Тернопільського національного економічного університету
(протокол № 7 від 26.02.2020 р.)

INDEX  COPERNICUS
I N T E R N A T I O N A L

Видання включено до міжнародної наукометричної
бази даних «Index Copernicus International» (Польща)

Доступ до наукометричної бази здійснюється
за адресою: <http://jml.indexcopernicus.com/?lang=ru>

«Актуальні проблеми правознавства» можна
знайти, скориставшись формою пошуку зверху
сторінки за індексом ISSN

Головний редактор

Теремицький Владислав Іванович, професор кафедри цивільного права і процесу Тернопільського національного економічного університету, доктор юридичних наук, доцент

Заступник головного редактора

Калаур Іван Романович, професор кафедри цивільного права і процесу Тернопільського національного економічного університету, доктор юридичних наук, професор

Редакційна колегія:

Гречанюк Сергій Константинович, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету, доктор юридичних наук, професор

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

Лазур Ярослав Володимирович, декан юридичного факультету Ужгородського національного університету, доктор юридичних наук, професор

Балинська Ольга Михайлівна, проректор, Львівського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

Книш Сергій Володимирович, завідувач кафедри загальнотеоретичних правових дисциплін Рівненського інституту Київського університету права НАН України, кандидат юридичних наук, доцент

Іноземні члени редакційної колегії:

Грега Стрбан, декан юридичного факультету Університету Любляни, доктор наук, професор (Словенія)

Цоль Фредерік, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри цивільного права Ягеллонського університету (Польща), завідувач кафедри європейського і польського приватного права та порівняльного правознавства Оснабрюцького університету, професор (Німеччина).

Editor in Chief

Teremetskyi Vladyslav Ivanovych, professor of the Department of Civil Law and Process of the Ternopil National Economic University, Doctor of Law, Associate Professor

Deputy Editor in Chief

Kalaur Ivan Romanovich, Head of the Department of Civil Law and Process of the Ternopil National Economic University, Doctor of Law, Professor

Editorial board:

Hrechanyuk Sergii Konstantynovych, Head of the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law of the Ternopil National Economic University, Doctor of Law, Professor

Sobol Yevgen Yuriyovych, Head of the Department of State-Legal Disciplines and Administrative Law of Volodymyr Vynnychenko Central-Ukrainian State Pedagogical University, Doctor of Law, Associate Professor

Lazur Yaroslav Volodymyrovych, Dean of the Law Faculty of Uzhgorod National University, Doctor of Law, Professor

Balynska Olha Mykhaylivna, Vice-rector, Lviv State University of Internal Affairs, Doctor of Law, Professor

Knysh Sergii Volodymyrovych, Head of the Department of General Theoretical Legal Sciences of the Rivne Institute of Kyiv University of Law, NAS of Ukraine, Candidate of Law, Associate Professor

Foreign member of the Editorial board

Grega Strban, PhD, Professor, Dean of Faculty of Law of University of Ljubljana (Slovenia)

Zoll Fryderyk, Doctor of Law, Professor of the Department of Civil Law, Jagiellonian University (Poland), Head of the Department of European and Polish Private Law and Comparative Law at Osnabrück University, Professor (Germany)

Відповідальний за випуск:

Грубішко Андрій Васильович,
професор кафедри теорії та історії держави і права Тернопільського національного економічного університету, доктор історичних наук, доцент

Адреса редакції:

46400 м. Тернопіль, вул. Микулинецька, 46а
E-mail: zbirnyktneu@ukr.net
www.tneu.edu.ua

ЗМІСТ

1. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ ВЧЕНЬ. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

Грубінко Андрій, Кучер Анна

Правове забезпечення діяльності парламентської опозиції в країнах англо-американської та романо-германської правових систем: компаративний аналіз5

Гомотюк Оксана

Зародження історико-правової науки в Україні (XIX – початок XX ст.): передумови, особливості, персоналії, періодика12

Павленко Жанна, Свистун Діана

Вимоги до правових дефініцій25

Подковенко Тетяна

Протидія злочинності: аксіологічний аспект32

Савенко Віктор

Структурні моделі реалізації норм права в умовах правової реальності40

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Авраменко Олександр

Особливості реалізації засад прозорості в адміністративному судочинстві України44

Вербіцька Мар'яна, Ботвинник Вікторія

Електронні докази як новий вид доказів у адміністративному судочинстві48

Вербіцька Мар'яна, Гоголь Анастасія

Деякі аспекти запровадження електронного суду в адміністративному судочинстві52

Вівчар Оксана, Гевко Володимир

Комплексне оцінювання та механізми зміцнення фінансової безпеки системи підприємницьких структур: інформаційно-аналітичний підхід58

Карапетян Ольга

Інститут суверенних фондів добробуту: безпекові аспекти та економіко-правові засади65

Коломієць Владислав

Функціонування військової поліції у забезпеченні правопорядку: міжнародний досвід71

Костяков Ігор

До питання визначення дефінітивної складової адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності75

Неборський Євген

Діяльність суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування81

Ногас Назар

Державна політика у галузі освіти України: сутність та зміст87

Олійничук Олександра, Хом'юк Сергій

Лудоманія як загроза безпеці держави: соціальні, економічні та правові контексти96

Панченко Володимир

Управління інформаційною безпекою держави та підприємств: правові та організаційні аспекти ...103

Росоляк Оксана, Дрижак Наталія

Деякі аспекти фінансування вищої освіти в Україні в сучасних умовах110

Русанюк Уляна

Наукознавча основа дослідження профілактики адміністративних правопорушень посадових осіб органів публічного управління116

Сімчук Віталій

Загальна характеристика адміністративно-правового статусу працівника митної служби123

Сліпченко Тетяна Кібербезпека як складова системи захисту національної безпеки: європейський досвід	128
---	-----

Szelągowska Karolina Administrative monetary penalties in the amendment to the data protection law – solutions on the background of the polish law and the European Union law	134
---	-----

**3. ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС. СІМЕЙНЕ ПРАВО.
ТРУДОВЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО.
ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО. ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

Варавка Василь Проблеми правового регулювання смарт-контрактів	143
--	-----

Зигрій Ольга, Копча Софія Земельне законодавство в сфері регулювання земельних прав в Україні та в західноєвропейських країнах	152
--	-----

Москалюк Надія Право оперативного управління в системі речових суб'єктивних цивільних прав.....	158
---	-----

Ніпіаліді Ольга, Васильчишин Олександра Сучасний стан охорони праці в Україні у контексті забезпечення її інноваційного розвитку	164
--	-----

Павлюченко Юлія Правове регулювання ринку органічної продукції	170
--	-----

Погребняк Володимир Перехід права вимоги кредитора до поручителя у зобов'язаннях з надання послуг та виконання робіт	176
--	-----

Maika Nataliia, Butryn-Boka Nataliia Main provisions of lease agreement: draft common frame of reference and Civil Code of Ukraine.....	181
---	-----

**4. КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО.
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА. СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА.
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ. СУДОУСТРІЙ. ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА**

Банах Сергій Особливості правового статусу керівника органів прокуратури за нормами оновленого законодавства.	185
--	-----

Козич Ігор Взаємозв'язок кримінально-правової політики з іншими напрямками державної політики	197
---	-----

Маланчук Петро Проблеми кримінальної відповідальності юридичних осіб	202
--	-----

1. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ ВЧЕНЬ. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

DOI: 10.35774/app2020.01.005
УДК 340.5

Андрій Грубінко,
доктор історичних наук, доцент, професор
кафедри теорії та історії держави і права
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4856-5831>

Анна Кучер,
студентка юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ В КРАЇНАХ АНГЛО-АМЕРИКАНСЬКОЇ ТА РОМАНО-ГЕРМАНСЬКОЇ ПРАВОВИХ СИСТЕМ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ

Досліджено особливості правового забезпечення функціонування парламентської опозиції в країнах англо-американської та романо-германської правових систем. В процесі вивчення проблеми застосовано як головний метод компаративний аналіз. Виявлено і досліджено характерні риси організації парламентської опозиції зарубіжних країн.

Ключові слова: *правове забезпечення, парламентська опозиція, країни романо-германської правової системи, країни англосаксонської правової системи, виконавча влада.*

Бібл.: 21.

Грубінко А., Кучер А.

Правовое обеспечение деятельности парламентской оппозиции в странах англо американской и романо-германской правовых систем: компаративный анализ

Исследовано особенности правового обеспечения функционирования парламентской оппозиции в странах англо-американской и романо-германской правовых систем. В процессе исследования проблемы применен как главный метод компаративный анализ. В статье выявлены и исследованы характерные черты организации парламентской оппозиции зарубежных стран.

Ключевые слова: *правовое обеспечение, парламентская оппозиция, страны романо-германской правовой системы, страны англосаксонской правовой системы, исполнительная власть.*

Hrubinko A., Kucher A.

Legal Supply of Parliamentary Opposition Activities In the English-American and Roman-German Legal Systems: Comparative Analysis

The peculiarities legal support of the functioning parliamentary opposition in the countries of Anglo-American and Romano-German legal systems are investigated. In the study of the problem, comparative analysis as the main method are used. The characteristic features of the organization of parliamentary opposition in a number of foreign countries have been identified and investigated.

© Андрій Грубінко, Анна Кучер, 2020

According to the results of the study it is concluded that the experience of foreign countries should be embodied in domestic practice, provided that the appropriate institution of opposition is included in the legal field (legislation) of Ukraine. The most advanced models for the effective operation and protection of opposition rights are the German and Westminster models of parliamentary opposition.

The institutionalization of the opposition in democratic systems should not contradict the basic principle of separation of powers, and therefore it deliberately proceeds from the recognition of the limited sphere of influence of the opposition, which is localized in parliament and operates by parliamentary methods. The desire for alternative government does not allow for significant influence of the parliamentary opposition on the formulation and implementation of government policy, but does not limit the influence of the opposition as a political force on the electoral field. Democratic legislation establishes or may set framework conditions for parliamentary opposition activity.

Keywords: *legal support, parliamentary opposition, countries of the Romano-Germanic legal system, countries of the Anglo-Saxon legal system, executive power.*

Постановка проблеми. Невід’ємною складовою системи стримувань і противаг в структурі «владної горизонталі» сучасних демократичних суспільствах є парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Реалізація контрольної функції парламенту значною мірою реалізується через інституціоналізацію парламентської опозиції, до головних завдань якої належить: критичний аналіз дій правлячої більшості; виявлення і викриття недоліків у державній політиці влади; оприлюднення та обґрунтування критичних оцінок діяльності уряду (глави держави); розробка і внесення на розгляд парламенту (або його палат, якщо такі є) альтернативних рішень щодо соціально-економічного і політичного життя суспільства. Тобто стратегічне завдання опозиції полягає в обстоюванні і захисті інтересів суб’єктів опозиційної політичної діяльності шляхом забезпечення участі у здійсненні парламентського контролю.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Проблеми функціонування парламентської опозиції в сучасних демократичних режимах та особливості її політико-правового статусу є предметом досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Зокрема, варто відзначити праці О. Михальченка, М. Павленка, А. Романюка, О. Совгирі, В. Шляхтуна, В. Якушика, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Однак в сучасній науковій літературі відсутній комплексний аналіз проблеми функціонування парламентської опозиції як інституту, через який реалізуються контрольні функції парламенту.

Метою дослідження є виявлення і характеристика особливостей правового забезпечення функціонування парламентської опозиції в країнах англо-американської та романо-германської правових систем у їх порівняльному аналізі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Парламентська опозиція – це один із найважливіших інститутів сучасного демократичного суспільства, а її діяльність є визначальним інституційним аспектом контрольної функції парламенту. У цьому контексті парламентську опозицію можна трактувати як діяльність, спрямовану на контролювання функціонування уряду (глави держави) і завоювання у майбутньому влади. Метою створення парламентської опозиції є контроль і критичний аналіз політики правлячої більшості та формування альтернативної стратегії розвитку й функціонування суспільства. Механізми парламентського контролю найбільш ефективно реалізуються через сформований опозиційний уряд («тіньовий кабінет міністрів»).

Парламентська опозиція – це парламентська (депутатська) група чи фракція представленої у парламенті політичної партії або коаліції партій, які не згодні з політичним курсом виконавчої влади та/або глави держави й не підтримують діяльність уряду (глави держави) щодо принципових питань державної політики [1]. Суб’єкти парламентської опозиції можуть не погоджуватись як із політичним курсом уряду, так і з курсом глави держави. Позиція парламентської опозиційності не передбачає представництва у виконавчих структурах та участі у формуванні уряду.

У Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи зазначено, що основна функція парламентської опозиції – це контроль уряду та забезпечення прозорості прийняття державних рішень [2]. Терміни «парламентська опозиція» та «парламентська меншість» ототожнюються. Пункт 13 Резолюції передбачає, що парламенти держав-членів Ради Європи визначають такі права щодо опозиції / парламентської меншості: опозиція повинна брати участь у прийнятті політичних рішень; опозиція повинна брати участь у нагляді, перевірці, контролі політик (policy) уряду; опозиція та представники більшості мають право на отримання однієї і тієї самої інформації від уряду; представники опозиції мають право ставити більше запитань до уряду (під час години запитань), ніж представникам більшості; представники опозиції мають право вимагати створення комісії з розслідування або парламентської місії та ставати їхніми членами; представники опозиції мають право вимагати проведення позачергової сесії (якщо є кворум – ¼

від членів парламенту); представники опозиції мають право звернутися до Конституційного суду України і вимагати перегляду ухвалених законів.

Отже, діяльність парламентської опозиції спрямована на контроль за діяльністю уряду та/або глави держави; представлення альтернативних позицій; зміну офіційного політичного курсу глави держави та/або уряду, а також легальне усунення з посади глави держави або окремих членів уряду. В демократичному суспільстві основою опозиційної діяльності є наявність конструктивної альтернативної програми розвитку держави та фахівців-професіоналів, які здатні цю програму реалізувати.

Суб'єктами парламентської опозиції в сучасних демократичних країнах можуть бути окремі депутати, парламентські (депутатські) групи чи фракції представленої у парламенті партії, коаліції (об'єднання, блоки) парламентських партій.

Залежно від партійної та виборчої систем, що сформувались у процесі політичного розвитку держави, парламентську опозицію можуть представляти або фракція-«монополіст», яка становить парламентську меншість, або фракція-лідер парламентської меншості, або коаліція рівноправних фракцій парламентської меншості [21, с. 43].

Основні завдання (цілі) парламентської опозиції такі: обстоювання та захист інтересів суб'єктів опозиційної діяльності шляхом забезпечення участі у здійсненні парламентського контролю; критичний аналіз дій правлячої більшості; виявлення та викриття недоліків у державній політиці; оприлюднення та обґрунтування критичного оцінювання діяльності глави держави або уряду; вироблення альтернативи офіційному політичному курсу; розроблення і внесення на розгляд парламенту (або його палат) альтернативних рішень щодо соціально-економічного та політичного життя суспільства; забезпечення стабільності соціальних відносин через виявлення та обстоювання інтересів тієї частини виборців, що становлять меншість.

Відповідно до вказаних завдань можемо визначити функції парламентської опозиції: розробка альтернатив політиці правлячих сил з метою забезпечення балансу влади; здійснення контролю над урядом і керованими ним органами управління; критика урядової програми; формування «тіньового кабінету» у випадку заміни уряду чи інших відповідних політичних структур; мобілізація на свій бік громадської думки певних прошарків населення; інформування виборців про свою діяльність і перебіг політичного процесу; підготовка та добір кадрів, їх презентація у парламенті [21, с. 53].

Функції опозиції можна поділити на основні та додаткові. До основних функцій належать критика уряду і правлячої більшості у парламенті, здійснення контролю за діяльністю уряду або глави держави; висунення політичних альтернатив. Додаткові функції реалізуються, якщо уряд не має у парламенті стійкої більшості. У такому разі перед опозицією відкриваються можливості «торгу» з урядом за надання умовної підтримки або здійснення перегрупування сил усередині парламенту з метою створення нової правлячої коаліції зі своєю участю [21, с. 53].

На прикладі країн романо-германської та англосаксонської правових систем розглянемо поняття парламентської опозиції.

У Федеративній Республіці Німеччина парламентська опозиція – це депутати та партії, які не беруть участі у формуванні уряду. Основне завдання опозиції полягає у розробці альтернативних політик щодо тих, що пропонує уряд та більшість [10]. У Конституції ФРН парламентська опозиція не згадується, а приділяється увага правам і обов'язкам окремих суб'єктів та утворень (депутати, парламентські групи, фракції), які можуть утворити опозицію [11]. У Регламенті Бундестагу «опозиція» також не згадується [12]. Фактично регламент регулює правовий статус парламентської опозиції через регулювання правового статусу меншості без визначення спеціальних прав або обов'язків для опозиції. Мається на увазі така кількість депутатів, яка має право вносити пропозиції.

На федеральному рівні «парламентська опозиція» згадується лише в статті 92 Кримінального Кодексу, в якій зазначається, що формування парламентської опозиції є важливим конституційним принципом [13]. У конституціях федеративних земель поняття опозиції використовується доволі часто. Наприклад, у Конституції міста Гамбург у статті 24 зазначається, що «опозиція є невід'ємною частиною парламентської демократії» [14]. Опозиція також передбачена в Законі «Про правовий статус членів парламенту», де вказано, що члени опозиції отримують надбавки до заробітної плати [15].

Якщо в парламенті діють кілька опозиційних партій, то вони не повинні зливатися в єдину опозицію. Партії неофіційно визначають, якій із них має надаватися статус головної опозиційної партії. На практиці, головною опозиційною партією є та, яка має найбільше депутатів у парламенті, а її лідер вважається лідером опозиції.

Опозиційні депутати часто використовують «великі запити» як інструмент контролю уряду. Через такі запити вони можуть просити надати інформацію щодо певної теми. Відповіді на «великі запити» часто призводять до парламентських дебатів. Ще одним інструментом є «Година уряду», де питання ставлять насамперед опозиційні партії. Також присутній такий елемент парламентської опозиційної діяльності, як опозиційний Кабінет Міністрів [15].

У Великій Британії офіційна опозиція – це друга за кількістю депутатів політична партія в Палаті громад. Її лідер стає лідером опозиції. Завдання офіційної опозиції – стежити за роботою уряду. Загалом будь-яка партія, яка не є частиною уряду, вважається опозиційною [3]. Основні завдання опозиції: сприяти розробці законодавства через конструктивну критику; виступати проти тих пропозицій уряду, які опозиція вважає недопрацьованими; пропонувати поправки до урядових законопроектів.

У Законі «Про міністерства» лідер опозиції визначається як «лідер опозиційної до уряду партії, яка має найбільшу кількість у Палаті громад» [4]. У статті 3 «Акту щодо управління Палатою громад» визначається, що до складу комісії Палати громад повинні входити спікер, член Палати громад, призначений лідером опозиції, три інші члени Палати громад [5]. Статус опозиції побічно визнається в Законі «Про розвідку» [6]. Відповідно до статті 10, прем'єр-міністр повинен проконсультуватися з лідером опозиції перед призначенням членів Комітету безпеки. Також існують певні правила в Кодексі міністрів Великої Британії, в яких згадується опозиція: «Перш ніж міністр зробить важливу заяву перед ЗМІ, копія цієї заяви за 45 хвилин має бути представлена опозиції» [7]. Це робиться для того, щоб забезпечити опозиційним партіям право вчасно і повністю відповісти на заяви міністрів.

У Великій Британії законодавчо не закріплено положення щодо співпраці опозиції та уряду. Однак, як свідчать дослідження, подібна співпраця є важливим елементом у роботі як уряду, так і опозиції: лідер опозиції проводить консультації з прем'єр-міністром у разі введення надзвичайного стану в країні; обговорення між лідером опозиції і прем'єр-міністром ситуації щодо безпекової політики (найчастіше подібні обговорення проводяться таємно); членам Тіньового кабінету пропонується взяти участь у брифінгах відповідного профільного міністерства щодо розробки майбутніх напрямків діяльності. Сформувалися свої процедурні традиції роботи парламентської опозиції. У кожній сесії відведено двадцять днів для опозиційних дебатів: сімнадцять знаходяться у розпорядженні лідера опозиції; три можуть бути використані керівниками менших опозиційних партій. Під час «Години уряду» лідер опозиції може поставити до 6 запитань прем'єр-міністру. Інші опозиційні депутати мають право на одне запитання [7].

Ще однією особливістю британської опозиції є формування Тіньового кабінету. Він складається із членів головної опозиційної партії, яка заздалегідь розподіляє міністерські посади. Урядова партія узгоджує порядок денний із головним парламентським організатором опозиційної партії. Головні організатори правлячої та опозиційної партій постійно підтримують комунікацію, тому за необхідності швидко можуть узгодити час для додаткового обговорення якогось пункту порядку денного [8].

Опозиційні партії також отримують додаткові кошти. Головна причина такого фінансування – наблизити ресурси опозиційних партій до ресурсів, доступних уряду. Розмір фінансування визначається Актом «Про міністерські та інші витрати» [9].

В Японії, як зазначають дослідники, практикується повага до прав опозиції. Правляча партія вважає себе зобов'язаною досягти розуміння з опозицією, погоджуючись заради цього на певні поступки. Аналіз парламентської роботи опозиційних партій в Японії показує, що діяльність опозиції переважно зводиться до розробки альтернативних законопроектів [16].

Конституція Японії 1946 року встановлює загальний перелік демократичних засад, які створюють правову основу для діяльності парламентської опозиції. Крім того, в Конституції закріплені перелік повноважень, здійснення яких може бути ініційовано парламентською меншістю, а саме: скликання позачергової сесії парламенту на вимогу більш ніж $\frac{1}{4}$ загальної кількості членів будь-якої з двох палат парламенту; право не менш ніж $\frac{1}{5}$ присутніх членів палати вимагати внесення голосування кожного члена палати в протокол тощо [17].

Японська опозиція систематично використовує тактику відкритого затягування процедури голосування перед закриттям парламентської сесії, використовуючи положення Закону «Про парламент», які забороняють автоматичне перенесення обговорення по законопроекту на наступну парламентську сесію. Водночас одним з найбільш потужних засобів, які використовує правляча партія в парламентській боротьбі з опозицією, вважається право прем'єр-міністра достроково розпустити нижню палату парламенту, а також призначити нові парламентські вибори.

Становлення й функціонування інститутів парламентської більшості та опозиції залежить від деяких чинників: характеру політичної структуризації суспільства; рівня розвитку політичної системи та ступеня відкритості публічного управління; форми державного правління, партійної і виборчої систем; парламентських традицій.

У країнах Латинської Америки діяльність опозиції не врегульована (Аргентина, Болівія, Чилі, Колумбія, Еквадор, Гватемала, Мексика, Нікарагуа, Парагвай, Перу, Уругвай, Венесуела). Незначна роль політичних партій у державному механізмі країн Латинської Америки пояснюється деякими причинами: позапарламентський спосіб формування уряду; гіпертрофована президентська влада; переважна роль виконавчих органів у процесі здійснення державної влади; традиційний вплив збройних сил на політичну систему; відносна слабкість законодавчих органів. Сучасна модель опозиції в Латинській Америці – поєднання моделей США та європейських країн, на які накладається політичний контекст регіону, а отже, механізм діяльності опозиції ще не відрегульовано [18]. Практична відсутність опозиції в латиноамериканських країнах є прикладом того, що навіть формальна наявність багатопартійної системи з унормуванням демократичних принципів не є свідченням можливості існування ефективної опозиції.

Отже, статус і обсяг прав, що надається парламентській опозиції в різних країнах, не є однаковим і обумовлюється специфікою тієї чи іншої моделі, що залежить від того, наскільки опозиційні партії залучені в діяльність парламенту, від ролі меншості в законодавчому процесі, вигляду законодавчого регулювання діяльності опозиції, впливу опозиції на політичні процеси в країні. Умовно виокремлюють такі моделі:

– німецька модель (Німеччина, Австрія) характеризується підзвітністю політичних рішень (уряд повинен урахувати пропозиції опозиції, дотримуватися узгодженого законодавчого процесу, проводити політичні реформи, що призводить до складнощів у визначенні, яка інституція, як саме та якою мірою – уряд чи опозиція – відповідає за конкретний законодавчий акт);

– скандинавська модель (Данія, Норвегія, Швеція) характеризується тим, що формально опозиція не настільки інституціоналізована, як у попередній моделі, але її роль в управлінні велика, оскільки неформальні правила та звичаї дають змогу меншості впливати на законодавчу діяльність парламенту;

– французькій напівпрезидентській моделі властива інституційно та законодавчо слабка роль опозиції;

– вестмінстерська модель (Австралія, Велика Британія, Індія, Ірландія, Канада, Нова Зеландія) характеризується високою формалізованою інституційною роллю опозиції, однак на практиці вона мало впливає на вироблення політики. У Великій Британії, Австралії і Канаді найбільша неурядова фракція називається «Лояльною опозицією Її Величності» [19], в Індії, Новій Зеландії, Ірландії – «офіційною опозицією» [20, с. 147].

Висновки. За результатами дослідження можна зробити висновок, що досвід зарубіжних країн має бути втілений у вітчизняну практику за умови внесення відповідного інституту опозиції до правового поля (законодавства) України. Набільш досконалими моделями для ефективної діяльності та захисту прав опозиції є німецька та вестмінстерська моделі парламентської опозиції.

Інституціоналізація опозиції в демократичних системах не має суперечити базовому принципу розподілу влади, а тому свідомо виходить із визнання обмеженості сфери впливу опозиції, що локалізується в парламенті і діє парламентськими методами. Прагнення до альтернативного державного управління не допускає значного впливу парламентської опозиції на розробку та реалізацію урядової політики, але не обмежує впливу опозиції як політичної сили на електоральне поле. Демократичне законодавство встановлює або може встановлювати рамкові умови для діяльності парламентської опозиції.

Список використаних джерел

1. Політична наука: Словник: категорії, поняття і терміни / Б. Кухта, А. Романюк, Л. Старецька, Л. Угрин, О. Красівський, Г. Ткаченко / за ред. Б. Кухти. Львів: Кальварія, 2003. 500 с.
2. Resolution 1601 (2008). Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17626&lang=en> (дата звернення: 03.02.2020).
3. Glossary Parliament UK. URL: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/opposition-the/> (дата звернення: 04.02.2020).
4. Ministers of the Crown Act 1975. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/26/contents> (дата звернення: 05.02.2020).
5. House of Commons (Administration) Act 1978. URL: <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm197879/cmacts/036/19780036.htm>

6. Intelligence Services Act 1994. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/13/section/10> (дата звернення: 10.02.2020).
7. UK's Ministerial Code. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/579752/ministerial_code_december_2016.pdf (дата звернення: 09.02.2020).
8. Правова регламентація опозиційної діяльності в зарубіжних країнах. URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/ejournals/FP/2009-3/09bimvzk.pdf (дата звернення: 10.02.2020).
9. Ministerial and other Salaries Act 1975. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/27/enacted> (дата звернення: 10.02.2020).
10. Die Rolle der Opposition in der Demokratie. URL: <https://www.bundestag.de/blob/419236/64f376df7bf65033d059668e3e8614f2/wd-3-285-06-pdf-data.pdf> (дата звернення: 12.02.2020).
11. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://dejure.org/gesetze/GG> (дата звернення: 13.02.2020).
12. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/btgo_1980/index.html (дата звернення: 16.02.2020).
13. Strafgesetzbuch. URL: <https://dejure.org/gesetze/StGB/92.html> (дата звернення: 12.02.2020).
14. Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. URL: <http://www.landesrechthamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psm1?showdoccase=1&doc.id=jlr-VerfHARahmen&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr> (дата звернення: 15.02.2020).
15. Abgeordnetengesetz, AbgG. URL: <http://www.buzer.de/gesetz/2348/a33317.htm> (дата звернення: 16.02.2020).
16. Opposition in Parliamentary Democracies: British and Japanese Political Parties in Comparison. URL: http://repository.seikei.ac.jp/dspace/bitstream/10928/417/1/asia-38_215-238.pdf (дата звернення: 16.02.2020).
17. Constitution of Japan. URL: http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html (дата звернення: 17.02.2020).
18. Parliamentary Opposition in Nonparliamentary Regimes. URL: <http://www.pitt.edu/~smorgens/papers/parliamentary%20opposition.pdf> (дата звернення: 19.02.2020).
19. Мустафін А. Опозиція єе Величєства. *Зеркало недєли*. 2007. № 2 (631). 20 янв.
20. Петренко О. Парламентська опозиція: європейський досвід і Україна. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. Вип. № 12. С. 146–152.
21. Совгіря О.В. Правовий статус парламентської опозиції. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 264 с.

References

1. *Politychna nauka: Slovnyk: katehorii, poniattia i terminy [Political Science: Dictionary: Categories, Concepts and Terms]* (2003) / В. Kukhta, А. Romaniuk, L. Staretska, L. Uhryn, О. Krasivskyi, Н. Tkachenko / за ред. В. Kukhty. Lviv: Kalvariya [in Ukrainian].
2. *Resolution 1601 (2008). Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*. Retrieved from <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17626&lang=en> [in English].
3. *Glossary Parliament UK*. Retrieved from <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/opposition-the/> [in English].
4. Ministers of the Crown Act 1975. Retrieved from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/26/contents> [in English].
5. *House of Commons (Administration) Act 1978*. Retrieved from <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm197879/cmacts/036/19780036.htm> [in English].
6. *Intelligence Services Act 1994*. Retrieved from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/13/section/10> [in English].
7. *UK's Ministerial Code*. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/579752/ministerial_code_december_2016.pdf [in English].
8. *Pravova rehlamentatsiia opozytiinoi diialnosti v zarubizhnykh krainakh [Legal regulation of opposition activity in foreign countries]*. Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/ejournals/FP/2009-3/09bimvzk.pdf [in English].
9. *Ministerial and other Salaries Act 1975*. Retrieved from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/27/enacted> [in English].

10. *Die Rolle der Opposition in der Demokratie*. Retrieved from <https://www.bundestag.de/blob/419236/64f376df7bf65033d059668e3e8614f2/wd-3-285-06-pdf-data.pdf> [in German].
11. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Retrieved from <https://dejure.org/gesetze/GG> [in German].
12. *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*. Retrieved from http://www.gesetze-im-internet.de/btgo_1980/index.html [in German].
13. *Strafgesetzbuch*. Retrieved from <https://dejure.org/gesetze/StGB/92.html> [in German].
14. *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*. Retrieved from <http://www.landesrechthamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-VerfHARahmen&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr> [in German].
15. *Abgeordnetengesetz, AbgG*. Retrieved from <http://www.buzer.de/gesetz/2348/a33317.htm> [in German].
16. *Opposition in Parliamentary Democracies: British and Japanese Political Parties in Comparison*. Retrieved from http://repository.seikei.ac.jp/dspace/bitstream/10928/417/1/asia-38_215-238.pdf [in English].
17. *Constitution of Japan*. Retrieved from http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html [in English].
18. *Parliamentary Opposition in Nonparliamentary Regimes*. Retrieved from <http://www.pitt.edu/~smorgens/papers/parliamentary%20opposition.pdf> [in English].
19. Mustafyn, A. (2007). *Oppozytsiya ee Velychestva [Her Majesty's Opposition]. Zerkalo nedely - The Mirror of the Week, 2 (631), 20 yanv* [in Russian].
20. Petrenko, O. (2007). *Parlamentska opozytziia: yevropeyskyi dosvid i Ukraina [Parliamentary opposition: European experience and Ukraine]. Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr. – Public Administration Efficiency: Coll. Scientific work. Lviv: LRIDU NADU, 12, 146–152* [in Ukrainian].
21. Sovhyria, O. V. (2006). *Pravovy status parlamentskoi opozytzii [Legal status of parliamentary opposition]*. Kyiv: Tsentr navchalnoi literatury [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 23.02.2020.

Оксана Гомотюк,

доктор історичних наук, професор,

завідувач кафедри інформаційної

та соціокультурної діяльності

Тернопільського національного

економічного університету

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2856-8541>

ЗАРОДЖЕННЯ ІСТОРИКО-ПРАВОВОЇ НАУКИ В УКРАЇНІ (XIX – ПОЧАТОК XX СТ.): ПЕРЕДУМОВИ, ОСОБЛИВОСТІ, ПЕРСОНАЛІЇ, ПЕРІОДИКА

Визначено особливості та передумови розвитку історико-правової науки у зв'язку із заснуванням університетів на теренах України. Зазначено, що для означеного періоду притаманний тісний зв'язок історико-правової науки з історією українського народу та його держави. Проаналізовано, що здебільшого перші розвідки з права визначали історію українського права, як частину російського, сповідуючи принципи єдиного «общерусского» походження, водночас право українців на окремий історичний розвиток не розглядалося. З огляду на це одне з основних завдань науки – відсепарування від російської концепції та польської, деідеалізація місіонерської ролі Австрії. Визначено роль університетських центрів та наукових товариств у розвитку історико-правової науки крізь призму аналізу внеску окремих вчених та виконання означених завдань. В академічному середовищі виникли перші українські наукові школи, перші наукові часописи, хоча університетським вченим доводилось утримувати баланс між тиском іззовні та власними внутрішніми академічними цінностями й ідеалами.

Ключові слова: історія, право, університети, наукові товариства, наукові часописи, курс лекцій, історико-правові дослідження.

Бібл.: 35.

Гомотюк О.

Зарождение историко-правовой науки в Украине (XIX – начало XX вв.): предпосылки, особенности, персоналии, периодика

Определены особенности и предпосылки развития историко-правовой науки в связи с основанием университетов на территории Украины. Подчеркнуто, что для отмеченного периода присущая тесная связь историко-правовой науки с историей украинского народа и его государства. Проанализировано, что по большей части первые исследования определяли историю украинского права как часть русского, исповедуя принципы единственного «общерусского» происхождения, не рассматривая при этом права украинцев на отдельное историческое развитие. Поэтому к основным заданиям науки отнесены – отделение от русской концепции и польской, деидеализация миссионерской роли Австрии. Определена роль университетских центров и научных обществ в развитии историко-правовой науки через анализ роли отдельных ученых и выполнения поставленных заданий. В академической среде появились первые украинские научные школы, первые научные журналы, хотя университетским ученым приходилось удерживать баланс между давлением извне и собственными внутренними ценностями и идеалами.

Ключевые слова: история, право, университеты, научные общества, научные журналы, курс лекций, историко-правовые исследования.

Homotiyuk O.

Beginning of historic-legal science in Ukraine (XIX – beginning of XX of century): pre-conditions, features, personalias, periodicals

The peculiarities and prerequisites for the development of historical and legal science in connection with the establishment of universities in Ukraine are determined. It is emphasized that for a certain period there is a close connection of historical and legal science with the history of the Ukrainian people and its state. It is analyzed that, for the most part, the first intelligence studies defined the history of Ukrainian law as part of Russian law, observing

the principles of a single «all-Russian» origin, without considering the rights of Ukrainians to separate historical development. Therefore, the main tasks of science are separating from the Russian and Polish concept, the «deidealization» of the missionary role of Austria. The role of university centers and scientific societies in the development of historical and legal science is determined through the prism of the analysis of the contribution of individual scientists and the fulfillment of these tasks. For the most part, the first scientific studies were labeled as «West Russian Law». Universities in Kharkiv, Kiev, Odessa, Lviv, Chernivtsi, numerous scientific societies that emerged during the 70-90s: historical-philological at the Kharkiv, Kiev and Odessa universities, Nestor Chronicle Historical Society, Southwestern Division of the Imperial Russian Geographical Society, Shevchenko Scientific Society in Lviv, Ukrainian Scientific Society in Kiev and others. initiated the development of historical and legal thought. The first Ukrainian scientific schools appeared in the university environment, although university scholars had to balance the pressure from the outside and their own internal academic values and ideals.

Keywords: *history, law, universities, scientific societies, scientific magazines, course of lectures, researches, legal sciences.*

Постановка проблеми. Україна належить до східноєвропейського регіону, де історія відіграє особливо велику роль. І навіть, якщо щоденний досвід не підтверджує уроки історії, то історична спадщина все ж таки суттєво впливає на спільноту, а праці істориків є особливо популярними. Це в особливий спосіб актуалізує роль гуманітарних знань, зокрема історичних, для позиціонування майбутньої української правової еліти. Водночас слід не забувати, що події української історії мали вплив на світову історію ще з часів середньовіччя. Так, зусилля українців козацької доби після поразки Української революції під проводом Б. Хмельницького справили вплив на геополітичну карту Європи. Ще у XVI ст. могутня Польща, яка забезпечувала зерном усю Західну Європу, занепала, що зумовило її поділ між Російською та Австрійською імперіями наприкінці XVIII–XIX ст. Український рух на початку XX ст. разом з рухами інших поневолених народів Російської імперії реставрував стару імперію, перетворивши її на формально федеративну державу. І хоча всі національно-визвольні рухи зазнали поразки, вони заклали міну сповільненої дії під комуністичний режим, яка спрацювала у 1989–1991 рр. І знову ж таки голос українців мав вирішальне значення у ліквідації старої політичної системи.

Сьогодні, незважаючи на наявність чималої кількості проблем розбудови незалежної України, пов'язаних з економічними, політичними та правовими проблемами, коли соціологічні опитування свідчать про тандем політичних та правових із мовними, релігійними та етнічними відмінностями, можна констатувати, що шлях розбудови демократії через творення нації повний небезпек, але інших шляхів поступу немає. Для окреслення перспектив визначення напрямків руху необхідне об'єктивне тлумачення подій історичної ваги. Історія України не є мартирологом подій, а своєрідним шляхом розвитку нації із мінливістю кордонів, взаємопроникненістю культур, історично складеним багатокультурним суспільством, розвитком власної правової думки, її історіографії.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окреслена тема відображена у наукових працях вітчизняних дослідників. Варто наголосити, що проблема становлення історико-юридичної науки, її наукових шкіл та осередків привертала увагу не одного покоління науковців. Правда, за радянських часів діяльність представників української історико-правової науки практично не вивчалася, за винятком окремих праць. Серед них можна назвати розвідку О. Скакун, присвячену М. Іванішеву, вченому, історичному та археологу, але наукову діяльність у сфері права авторка не розглядає. Серед вітчизняних дослідників історії правової думки України, її історіографії слід назвати такі імена: В. Андрейцев, Т. Бондарук, В. Гончаренко, І. Гриценко, О. Копиленко, М. Копиленко, О. Мироненко, П. Музиченко, Р. Левінець, А. Рогожин, Т. Теремецька, Б. Тищик, І. Усенко, М. Чубата, О. Шевченко та ін. Усі науковці одноставні у тому, що порівняно з іншими галузями юридичних знань, історія правої думки України є відносно молодим напрямком наукових знань. Її становлення здебільшого базується на зверненнях науковців у XIX ст. до вивчення національних і регіональних особливостей державно-правового розвитку на українських землях та пов'язано із університетами та науковими товариствами. Але доводиться констатувати, що багато аспектів діяльності професорів університетів та членів наукових товариств у галузі історії права залишаються на маргінесі наукових студій, є дискусійними та малодослідженими і потребують подальшого ґрунтовного вивчення.

Тому **мета дослідження** полягає в з'ясуванні процесу зародження наукових знань про право українського народу у другій половині XIX – початку XX ст., в аналізі з цієї точки зору діяльності наукових осередків і провідних науковців, ролі їхніх інтелектуальних надбань у позиціонуванні історико-правової науки. Для визначення передумов визрівання історико-правової науки частково звернено увагу на студії та діяльність учених першої половини XIX ст.

Виклад основного матеріалу дослідження. На наш погляд, варто відзначити тісний зв'язок правової науки з історією українського народу та його держави. Нагадаємо, що Україна, остаточно втративши свою державність, завершувала XIX ст. як колоніальне надбання двох імперій (Російської та Австро-Угорської), тому не могло бути мови про українське право, історія українського народу розумілася частиною імперської історії, відповідно увагу дослідників привертала хіба що вивчення тих правових норм, що побутували в Україні. У цьому контексті важливу роль відіграла діяльність російських істориків права (В.Сергієвич, М. Дьяконов, Б. Чичерін), але вони розглядали історію українського права, як частину російського, сповідуючи принципи єдиного «общерусского» походження, не окреслюючи права українців на окремий історичний та правовий розвиток.

Значимо, що вивчення історії України, перетворення історичних знань у науку почалося у XIX ст. Проблеми культурного розвитку українців були доволі актуальними у цьому столітті, бо за відсутності власної держави культурне будівництво, розвиток науки, науково-освітньої інфраструктури слугували позиціонуванню політичних питань. Відповіддю на поширювані ідеї панрусизму, реалізацію т. зв. теорії офіційної народності міністра освіти графа С. Уварова, заснованої на тріаді «православ'я, самодержавство, народність», що стала символом реакційного напрямку внутрішньої політики царату щодо розвитку української культури в Російській імперії, була діяльність Кирило-Мефодіївського товариства (1846–1847 рр.). Воно відіграло помітну роль у розвитку української політико-правової думки, формулюванні української національної ідеї. Для розвитку наукової історії України в означений час найбільш вагомим вважається діяльність М. Костомарова, В. Антоновича, М. Грушевського, зокрема як фундатора досліджень із «західноруського права».

Зародження української історико-правової науки пов'язуємо із університетами. Постанова науково-освітніх інституцій, зокрема університетів, нехай і в умовах імперського тиску Росії чи Австрії, із завданнями далеко не на користь українцям, було вагомим кроком для розвитку історії українського народу, як і його права. Цьому сприяли також численні наукові товариства, які виникли протягом 70–90-х років: історико-філологічні при Харківському, Київському та Одеському університетах, історичне товариство Нестора Літописця, Наукове товариство імені Шевченка у Львові та ін.

Перші наукові студії з права розвивалися в межах історії. Велика заслуга М. Максимовича, першого ректора Університету св. Володимира, ще у першій половині XIX ст. започатковував наукові підходи в українській археографії. Він був видавцем «Повісті минулих літ», «Руської правди», багатьох інших унікальних пам'яток, що проливали світло на походження Давньоруської держави.

Важливим періодом наукової біографії В. Антоновича та етапною для науки була докторська дисертація «Очерк истории Великого княжества Литовского до смерти Ольгерда». Символічно, що ця праця успішно захищена у Київському університеті, де питаннями русько-литовської історії цікавились його перші науковці. За задумом ученого вона мала започаткувати великий проект – подати повний курс історії Литовської держави: від найдавнішого періоду до Люблінської унії. Проте виконати це не вдалося, дослідження про Литву доведено лише до смерті Ольгерда. Сучасники В. Антоновича, зокрема В. Іконников, М. Костомаров, наголошували на високому науковому рівні, використанні багатьох історичних джерел, новизні теми [1]. М. Грушевський, вказував, що саме в його працях «...уточнювалася аналіза і документувалися висновки української історії литовсько-польської доби» [2, с. 13].

Здобувши докторський ступінь у 1878 р., В. Антонович став професором, очолив деканат історико-філологічного факультету Київського університету (1880–1883). Своєрідна концепція розвитку українських міст на основі актового матеріалу за 1432–1798 рр. постала в «Исследованиях о городах Юго-Западной России по актам 1432–1798 гг.» (1870). Досліджуючи українські міста, вчений звернув увагу на некорисність магдебурзького права для них. На думку науковця, це полягало як у викривленні основних позицій німецького права, так і в ментальному несприйнятті українцями цієї інституції. Міста він розглядав, як окремі правові одиниці, як центри військової організації та торгово-промислові осередки. В. Антонович виводив «город» зі старослов'янського громадського вічового центру, простежував еволюцію міського життя. Крім цього, В. Антонович був один із перших, хто науково застосував терміни «Україна-Русь», «українсько-руський». Об'єднуючи поняття Україна та Русь в єдине ціле, вчений передбачав утвердити наступність поколінь, згадкою про цей період консолідувати український народ, штучно розділений між Австро-Угорщиною та Росією. Загальний погляд на княжий період науковець висловив у виданих текстах двох публічних лекцій «Киев в дохристианское время», «Киев в княжеское время» з акцентом на етапах розвитку і найвищого піднесення Русі та праці «Киев, его судьба и значение с XIV по XVI век» (1882).

В. Антонович наголошував, що «...від науки, і самопізнання їх [Українців. – Авт.] залежатиме те, чи раніш, чи пізніш вони візьмуть своє» [3, с. 211]. Базуючись на здобутках попередників, науковець

теоретично довів, що український народ мав свою провідну ідею. На відміну від поляків та росіян, це «... принцип вічовий, принцип широкого демократизму і признання рівного політичного права задля кожної одиниці суспільства» [3, с. 18]. Національність підлягала певним впливам і культурні взаємини націй впливали на її розвиток, але кожен національний тип сприймав їх відповідно до своїх особливостей. Цікавими щодо цього є характеристики українців, поляків, росіян. Глибокі дослідження зумовили виникнення думки про відмінний від Росії та Європи шлях майбутнього історичного розвитку українського народу.

Українська наука ще довго будуватиметься на висновках, що вніс в науку проф. Антонович» [4, арк. 299 зв.]. Бібліографія наукових праць В. Антоновича становить понад 200 позицій. Саме у його студіях задокументовано наявність українства, історично обґрунтовано національне життя, його право на окремішність, на повноправну присутність українського народу серед інших державних народів. Водночас було поширено думку про перспективність українського руху в майбутньому. В. Антонович зумів «відвоювати» Правобережну Україну від польських зазіхань. Фольклорні, етнографічні, археологічні, історичні студії науковця комплексно збагачували знання про український народ, окреслювали важливі проблеми історії та права.

М. Іванішев, М. Владимирський-Буданов, Ф. Леонтович вивчали «західноруське право», тобто право України періоду Великого князівства Литовського і Речі Посполитої та почали розглядати його, як самостійну правову систему. Саме в університетському середовищі зароджувалися перші українські наукові школи, хоча університетським вченим доводилось утримувати баланс між тиском іззовні та власними внутрішніми академічними цінностями й ідеалами. Поштовхом до історико-правових студій було виникнення університетських кафедр історії російського права у контексті реформ 60-х років XIX ст.

У Харківському університеті М. Максимейко презентував дослідження політичного устрою та права Литовсько-Руської держави, Київської Русі. Ці дискурси разом з юридичними працями М. Владимирського-Буданова підтверджували самобутність та самостійність української правової традиції.

Одним із перших учених Новоросійського університету, котрі досліджували проблеми вітчизняної науки, був О. Маркевич (1847–1903). Учений розпочав (поряд з В. Антоновичем) викладання курсу з історії України, що складався зі щорічних спецкурсів, які тривали протягом 15 років [5].

Після О. Маркевича кафедру російської історії очолював І. Линниченко (1889–1919). Кілька сотень його наукових праць хронологічно охоплюють період від Київської Русі до XIX–XX ст. Особливу увагу вчений приділяв суспільно-політичному життю середньовічної доби в історії України. Цій тематиці присвячено такі праці: «Вече в Киевской области» (1891), «Отношения Руси и Польши к середине XIV в. Ч. 1. Русь и Польша под конец XII в.» (1894), «Разрывы брака в древней Польше и Юго-Западной Руси» (1890), «Малорусский вопрос и автономия Малороссии» (1917) та ін. Дослідження «Черты из истории сословий в Юго-Западной (Галицкой Руси) XIV и XV в.» (1894) було першою спробою аналізу трьох станів українського суспільства: шляхетського, селянського, міщанського у контексті змін на початку польського панування [6, с. 6–20]. Незважаючи на присутність описового методу на шкоду порівняльному, що дедалі утверджувався у науці, рецензенти вказували на широту джерельної бази, загалом позитивно оцінюючи цю наукову роботу. Зазначимо, що значення праць І. Линниченка збіднювали його ідейні переконання про належність українців, росіян, білорусів до єдиної слов'янської нації та наукова опозиція концепціям М. Грушевського [7].

Помітною постаттю в історії університету й українській історико-правознавчій науці був доктор державного права Ф. Леонтович (1833–1911). Наукові дослідження вченого базувалися на досконалому знанні історико-юридичної та соціологічної літератури. З-поміж праць з історії литовсько-руського права найбільш значимими були такі: «Крестьяне Юго-Западной Руси по литовскому праву XV–XVI вв.», «Русская Правда и Литовский статут» (1864), «Источники русско-литовского права. Создание территории Литовского государства» (1894), «Бояры и служивые люди в Литовско-Русском государстве» (1907) та ін., які будувалися на незадіяних джерелах і заповнювали прогалину у тогочасній літературі [8, арк. 30]. Дослідження первісного права зумовили поступову і послідовну еволюцію в бік дедалі ширшого порівняльно-історичного вивчення та використання соціологічної методології. Він був автором праць про задружно-общинний характер первісного побуту давніх слов'ян, висунув ідею про монгольські впливи у московському праві. Незважаючи на певну дискусійність багатьох положень, його дослідження з давньоруського і західноруського права не втратили актуальності («Джерела з історії слов'янських законодавств» (1866), «Звичаєве право південних слов'ян» (1873), «Історія руського права» (1902) та ін.) [9, с. 473–474].

Ф. Леонтович визначив спадкоємність «Руської Правди» та Литовських Статутів, що сформулово засади концепції західноруського права. Дослідник дав об'єктивну характеристику такому явищу, як національна свідомість, що не могла виникнути у межах Київської Русі, як на цьому наголошував М. Владимирський-Буданов, оскільки були підстави вести мову лише про етнографічну близькість (Ф. Леонтович

«Национальный вопрос в древней России» (1894–1895)). Як зазначав М. Грушевський, лише спільний історичний розвиток, спільна боротьба, освіта були вирішальними чинниками у становленні національної свідомості [10, с. 5].

Львівський вищий навчальний заклад, що був першим класичним університетом на українській території, створено в 1661 р., у 1784 р. його діяльність було відновлено. Чернівецький університет, який утворено в 1875 р., розпочав навчання у складі теологічного, юридичного, філософського факультетів. Хоча сорок чотири роки основною формою викладання була німецька мова, більшість професорсько-викладацького складу – це німці, вихідці з провідних університетів Австрії та Німеччини, значно меншу кількість становили румуни, євреї, словени, чехи, поляки, українці, але на філософському факультеті поряд із філософією вивчали філологію, історію, науково-природничі дисципліни; історію України викладали німецькою мовою, не виокремлюючи з історії Східної Європи. Окремі спроби опрацювання місцевої історії знаходимо у представника старшого покоління буковинознавців Ф. Ціглауера. Він намагався обґрунтувати право Австрії на Буковину, пропагуючи цивілізаторську місію австрійської монархії на приєднаних землях. Цінним був багатий фактичний матеріал, що висвітлював історію та правові традиції Буковини кінця XVIII – початку XIX ст.

Українознавчі студії були в полі зору австрійського історика та етнографа Р. Кайндля, який визначив своїм завданням ознайомити Європу з українцями [11], ставши найвідомішим істориком Буковини початку XX ст. Мислитель оприлюднив дискурси «Історія міста Чернівці» (1908), тритомну «Історію Буковини» (1888–1893), «Рутени на Буковині» (1907–1911). Так, важливі регіональні краєзнавчі дослідження вперше науково аргументували автохтонність населення цього регіону України. Оригінальністю вирізнялася розвідка «Гуцули» (1894), яка стала першою працею, де проаналізовано походження назви, побут, громадське життя цієї групи українців [12, с. 25]. Ціавими вважаються дискурси Р. Кайндля з історії німецького права в Галичині, що стали «найважливішим здобутком, який дали німці східним краям» [13, арк. 280]. Незважаючи на деякий українознавчий характер праць Р. Кайндля, його попередника Ф. Ціглауера та інших, у їхніх дослідженнях простежуємо ідеалізацію політики Австрії.

Вагомо, що у колі вчених – представників університетів Харкова, Києва, Львова, Одеси зародилась думка про утворення наукових товариств як потужних осередків розгортання колективних досліджень з різних сфер життєдіяльності українського суспільства. Можна стверджувати, що серед піонерів цієї справи був перший ректор Університету св. Володимира в Києві М. Максимович. Незважаючи на зволікання офіційної влади, в 1843 р. з метою довести «російськість» Південно-Західного краю шляхом опублікування архівних матеріалів та історичних пам'яток було вирішено створити Тимчасову комісію до розбору давніх актів при Київському військовому, Подільському і Волинському генерал-губернаторстві. Комісію було урочисто відкрито 8 грудня 1843 р. До роботи у ній залучалися високоосвічені науковці, зокрема, такі відомі вчені та громадські діячі, як В. Домбровський, В. Іванішев, П. Куліш, Т. Шевченко, В. Антонович, М. Грушевський. Вони визначали не лише наукову, а й національну суть Археографічної комісії, адже кожен своєю діяльністю сприяв поступу науки загалом [14, с. 159–160]. У цьому інтелектуальному середовищі дедалі ширше утверджувалась думка, що факти – конкретні, стабільні, незмінні, об'єктивні – містяться на поверхні першоджерела [15, с.6]. Проте їхню достовірність треба підтвердити науковими методами. Обстоюючи цю думку, М. Максимович висловився за критичний підхід до писемних пам'яток та літератури. Як зауважив І. Крип'якевич, «...до своєї праці Максимович приступає як філолог, з філологічними методами едіція, інтерпретація і критика...» [16, с.9]. Філологічний підхід до вивчення документів був головною умовою наукового дослідження, оскільки давав змогу «...знати правду, чи його дані вірні і повні» [16, с.10].

Активну участь у діяльності Комісії як збирач та дослідник актових книг, що відображали правові норми тогочасного суспільства та їхню реалізацію, брав В. Домбровський. Цей напрямок продовжив М. Іванішев, учень київського вченого І. Даниловича (редактора-упорядника «Свода местных законов западных губерний») – дослідник джерел юридичних норм, автор ґрунтовних праць з історії права в Україні, серед них важливе місце посідає джерело русько-литовського права «Устава на волоки» (1557 р.). Саме він опрацював проект створення архіву давніх актів у Києві (1852), який заклав основи архівної справи в Україні.

Науковим наставником архіву і головним редактором Комісії впродовж 20 років був В. Антонович. «Архів Юго-Западной России», крім наявності великого масиву матеріалів, сприяв створенню значної кількості важливих монографічних досліджень з історії козацтва, юридичних та економічних відносин, історії церкви та культурного буття. Нагромадження значної кількості матеріалу, що не стосувався визначеної проблематики «Архива...», зумовило в 1911 р. появу нової форми археографічних публікацій за назвою «Сборник статей и материалов по истории Юго-Западной России». Загалом у першій половині XIX ст.

упродовж 17 років побачили світ 7 томів документальних джерел, 4 томи українських козацьких літописів і одна археографічна праця – альбом «Древности» [17, с. 76]. Заслугою Комісії було виокремлення тих документальних джерел, які відображали насамперед українську історію, створювали можливість правової реконструкції українського історичного процесу. Комісія опублікувала багато невідомих українських літописів. Зокрема, вирізнялися видання цієї джерельної продукції В. Антоновича, О. Левицького [18, с. 74]. Таким чином, була започаткована та науково організована широкомасштабна публікація джерельної бази з історії, культури, права України, що дало поштовх до створення нових українознавчих осередків, до розвитку історико-правової науки.

До них насамперед належить Історичне товариство ім. Нестора Літописця (ІТНЛ), засноване в Києві у 1873 р. з ініціативи М. Максимовича. Спочатку воно діяло в Київському університеті, а з 1920 р. – при УАН. Тривалий період головами цього товариства були В. Іконников (засновник і перший голова), В. Антонович. Активну участь у його діяльності брали М. Владимирський-Буданов, М. Василенко, М. Дашкевич, О. Кістяківський, І. Каманін, І. Срезневський, М. Костомаров, Д. Багалій, М. Грушевський та ін. Саме методологічні та історіософські підходи цих науковців визначили характер діяльності історичного товариства, яка базувалася не лише на пошуку та опрацюванні масиву документів про українське буття, а й на їхньому творчому осмисленні. Популяризації знань сприяв збірник «Чтения в историческом обществе Нестора Летописца», проте через матеріальні труднощі цей науковий орган не став періодичним. Дописувачі до «Чтений...» паралельно із розвідками публікували археографічний додаток. І. Каманін, М. Довнар-Запольський, О. Левицький, О. Лазаревський та інші науковці дослідили новий пласт археографічної й археологічної інформації [19, с. 29–44]. На межі історії та права розроблялися питання інституту Гетьманщини у так званій «Малоросії», а пріоритет належав саме О. Лазаревському. Дослідженням з історії права давньоруської і литовсько-руської доби була присвячена діяльність М. Владимирського-Буданова. Його фундаментальні праці відіграли визначальну роль у зародженні історії права як галузі науки. Серед їх числа «Обзор истории русского права» (1886) та «Хрестоматія по історії руського права» (1872), три випуски якої вийшли протягом 1872-1875 рр.

Варто виокремити внесок Південно-Західного відділу Імператорського російського географічного товариства, що розпочало діяльність 25 лютого 1873 р. Передумовою до його виникнення була поява праці П. Чубинського і його співробітників «Труды этнографическо-статистической экспедиции в западнорусский край, снаряженной Русским географическим обществом. Юго-Западный отдел» (1872–1877), які становили VII томів у 9-ти книгах.

Незважаючи на російську «оболонку», цей Відділ, як зазначав М. Грушевський, зібрав і згуртував усе, «...що було живим і допитливим у тодішньому українському суспільстві, і обіцяв багато чого» [20, с. 82]. Першим його головою став відомий український громадський діяч, меценат національної культури Г. Галаган, а діловим керівником – П. Чубинський.

За редагування П. Чубинського вийшло сім томів досліджень народних вірувань, забобонів, приказок, загадок, чарів; народних казок і анекдотів; народного календаря, веснянок, обжинків, колядок; обрядів родин, хрестин, весілля, похоронів; народних пісень; правових аспектів українських звичаїв; відомостей про інші народності, котрі населяли Україну. Відділ упродовж своєї трирічної діяльності видав два томи «Записок...» (1874–1875), розпочавши, як зазначав І. Огієнко, «...велику працю з вивчення життя нашого народу» [21; 22].

Визначальним у діяльності Відділу була поява нових тем наукових студій. Зокрема, М. Грушевський зробив акцент на збірникові ухвал волосних судів, зібраному О. Кістяківським, що становило цінний матеріал для вивчення звичаєвого права, а також збірникові судових процесів за чаклунство з актів XVII–XVIII ст. тощо. Відзначимо, що серед дослідників історії кодифікації українського права у XIX ст. чи не найвідомішим ім'я професора Київського університету О. Кістяківського. Видатним внеском у науку стало видання ним збірника «Права, за якими судиться малоросійський народ» (1879 р.). Важливим для студій було проведення географічних розвідок і етнографічних експедицій, що також збагачувало джерельну базу майбутніх правових досліджень. Квінтесенцією етнографічно-статистичної експедиції, яку здійснив М. Чубинський, була стаття «Коротка характеристика українців», що підтверджувала самотність українського народу.

Вагомий внесок у розвиток науки належить також Одеському товариству історії та старожитностей (ОТІС), заснованому в квітні 1839 р. [22, с. 270]. Першим його президентом обрано тодішнього куратора Одеської шкільної округи, письменника Д. Княжевича. Важливо, що М. Надеждин, член товариства, будучи противником норманської теорії і маючи певні імперські амбіції, вказував на концептуальні питання щодо

походження Давньоруської держави, історичного розвитку руського народу. Основні віхи руської історії, попри утворення держави, він вбачав у галицькому періоді, литовсько-руській державності, козацькій добі [23, с.40–58].

Якщо Одеське товариство зосереджувало увагу переважно на проблемах Півдня України та Криму, то Харківське історико-філологічне товариство (ХІФТ), засноване в 1877 р. при історико-філологічному факультеті університету, мало за мету розвивати та популяризувати історичні, етнографічні, філологічні та інші знання як про Слобожанщину, Лівобережжя, так і всю Україну загалом. Зазначимо, що в діяльності ХІФТ брав активну участь Д. Багалій (1857–1932), відомий учень В. Антоновича, автор численних публікацій з археології, географії, етнографії, історії, архівознавства, археографії, який більшу частину наукового життя присвятив дослідженню історії Слобідської України. Наукову діяльність Д. Багалій розпочав у 80-х роках XIX ст., написавши дослідження про Сіверщину («История Северской земли до половины XIV в.»), а також праці «Очерки из истории колонизации степной окраины Московского государства», «Колонизация Новороссийского края и его первые шаги по пути культуры», «Магдебурское право в Левобережной Малороссии», «Украинская старина», «Займанщина на Левобережной Украине» тощо (їхня загальна кількість становить понад 200). Новизною наукових студій Д. Багалія було детальне вивчення колонізаційних процесів, їхніх форм (урядова, народна) та шляхів упровадження. У дослідженні «Займанщина на Левобережной Украине» відображено проблеми колонізації Лівобережної частини України, подано авторське бачення земельно-вічового устрою Київської Русі, відмінного від російської общини. Д. Багалій не погоджувався із думкою І. Лучицького про ідентичність функцій української громади та великоросійської общини [24, с.29; 25]. У статті «Магдебурское право в Левобережной Малороссии» проаналізовано шляхи реального та фактичного становлення магдебурзького права в Лівобережній Україні. Ця тема була не дослідженою, на відміну від Правобережжя, де висновки щодо цього зробили В. Антонович, М. Владимирський-Буданов. За задумом Д. Багалія, невелика публікація мала започаткувати монографічне студіювання, котре дало б змогу висвітлити процес становлення німецького права в період польського та московського володінь, ураховуючи конкретні історичні умови української території. Так, досліджуючи українське буття, науковець поступово здійснював перехід від офіційної російської історіографії до визнання окремішності та самобутності українського народу.

Особливістю всіх дискурсів є уважне вивчення першоджерел, архівного матеріалу, записок сучасників і очевидців подій, фольклорних пам'яток, вміння розмежовувати історичні джерела і компіляції.

Позитивною рисою усіх наукових товариств відзначимо наявність періодичних видань, де регулярно публікувалися як наукові розвідки, так і широкий джерельний комплекс документалістики. Важливо, що чимало джерел з історії права видрукувала у своєму часописі редакція журналу «Київська старовина» (1882–1907 рр.).

У другій половині XIX ст. розширюється географія наукових досліджень. Поряд із Харковом, Києвом, Одесою наукові студії поширилися на Лівобережну Україну. Серед першовідкривачів був О. Лазаревський (1834–1902) – виходець із Конотопщини з давнього козацько-дворянського роду, вихованець історико-філологічного факультету Петербурзького університету, автор понад 400 розвідок. Учений здобув славу єдиного знавця малоруських архівів та внутрішньої історії України [26].

Дослідження про внутрішню історію Гетьманщини, історію землеволодіння, заселення Лівобережної України, історію родів учений окреслював у дискурсах «Из истории сел и селян левобережной Малороссии» (1891), «Исторические очерки полтавской Лубенщины XVII–XVIII в.» (1896), «Павел Полуботок» (1880), «Заметки о Мазепе» (1898) та ін. Більшість розвідок О. Лазаревського присвячена Гетьманщині. М. Грушевський наголошував на унікальній обізнаності мислителя з цією епохою, звертаючи особливу увагу на трагічний період в її історії – занепаді козацько-гетьманської держави, втраті державницької демократії. Винуватцем цього була козацька старшина, що не витримала випробування владою, стала причиною закріпачення вільного українського населення, перетворившись у нову привілейовану верству [26, с. 17]. Велику цінність має тритомник праць О. Лазаревського «Описание Старой Малороссии» (1882–1902), який містить унікальні історико-статистичні дані про Лівобережну Україну, що збагачували документальну базу української науки.

Дослідженням певною мірою сприяло Історичне товариство у Львові, засноване польським істориком К. Ліске у 1888 р. На сторінках друкованого органу «Історичний шоквартальник» («Kwartalnik historyczny»), що почав виходити з 1897 р., публікували розвідки українські та польські історики, подавалися документальні матеріали. Окремі дискурси давали змогу висвітлити історію Галичини і Волині. Зо-

крема, це дослідження О. Яблоновського «Колонізація України за останніх Ягеллонів». Розкриваючи дещо тенденційно означену проблему автор взяв за основу публікації М. Владимирського-Буданова [27, V–VI].

За редакцією К. Ліске опубліковано фундаментальне видання «Акти гродські і земські з часів Речі Посполитої Польської» (1870–1891). Документи дослідження стосуються переважно історії Західної України середньовічного періоду. Незважаючи на ідеологічну заангажованість, ностальгічні настрої повернення Польщі в її «історичних» кордонах, польські історики здійснили чимало фундаментальних описів міст і сіл Правобережної та Західної України. Як засвідчують публікації рубрик «Бібліографія» та «Наукова хроніка» у «Записках НТШ», розвідки, здебільшого джерельні матеріали були предметом найпильнішої уваги членів НТШ, оскільки рецензійний відділ належним чином інформував про «...рух історіографічний у межах давньої Польщі» [28, с.26].

Масштабністю та інтенсивністю наукових студій виокремлюється серед товариств Наукове товариство імені Шевченка. Заснування НТШ як літературного, його трансформація в наукову установу академічного типу стало логічним продовженням традицій Острозької і Києво-Могилянської академії, Львівського, Харківського, Київського університетів, використання західноєвропейського досвіду організації науки. Особливо плідною була діяльність за часів головування М. Грушевського. За редакцією М. Грушевського видрукувано 110 томів «Записок Наукового товариства ім. Т. Шевченка», майже 30 томів інших видань, 88 книг «Літературно-наукового вістника» (1898–1905).

НТШ зробило вагомий внесок у вирішення джерелознавчих проблем, зокрема, здійснило пошук, виявлення та публікацію джерел, не відомих до цього періоду науці, чим започаткувало новий науковий рівень їхнього використання. Особливістю археографічної роботи під керівництвом М. Грушевського було відстоювання правдивості історичних джерел, збереження автентичності, дослідження родоводу. Таке ставлення вирішувало назрілі проблеми, давало можливості для постановки і реалізації чергових наукових завдань. Водночас джерелознавча робота охоплювала як Галицьку, так і Східну Україну, залучивши до цього проекту вчених – представників обох частин України, що об'єктивно сприяло утвердженню ідеї соборності української науки. Так, спільна наукова діяльність об'єднала двох видатних діячів Східної та Західної України – М. Грушевського та І. Франка.

Поділяючи думку відомих істориків, слід зазначити, що 10-томна «Історія України-Руси» М. Грушевського – це міцна база для всієї української науки, «візитна картка» НТШ. Ця праця документально засвідчила історичне право українства на існування. Як зазначав В. Герасимчук, «...М. Грушевський роз'яснив наше національне «я», вивів наш народ з сумерку сумнівів і непевності щодо походження і своєю історією дав нашій нації у відповідне право на належне їй ім'я та на самостійне горожанство в світі» [28, с.2].

М. Грушевський приділяє велику увагу, крім історії, українській мові, українському праву: кодифіковане й звичаєве, іноземне право, що використовують українці. Формувалася методологія наукових досліджень. Великого значення у науковій діяльності М. Грушевський надавав методу абстрагування, узагальнення, сходження від конкретного до абстрактного. Це, зокрема, простежується в аналітиці громадсько-князівського устрою в різних частинах Київської держави, що засвідчило протистояння князя та громади. Цю гіпотезу науковець згодом екстраполював на подальші періоди української історії. Він подав зразок вмілого використання історико-порівняльного методу, що дало змогу зробити висновок про те, що князівсько-дружинний устрій не властивий народу, оскільки той «...не переняв її цілою системою, як феодалізм західний, не пустив глибокого кореня в самий ґрунт; він зостався чимсь зверхнім, досить хистко прив'язаним до народу. Громада зоставалася цілковитим господарем свого ґрунту, своїх справ, і тільки в зверхніх справах стикалася з устроєм княжим. Ніяких відомостей про роздавань земель князем дружині ми не знаходимо; се не було загострено de jure, лише фактично так зложилося» [29, с.147]. Дружина перебувала на утриманні князя через гроші або «натураліями» і була безпосередньо пов'язана з особою князя, тому не могла виступити як самостійний, сталий стан, і з громадою мала відносини тільки через князя. Іншою була ситуація в Галичині, де дружина під впливом історичних обставин злилася із земським боярством, але також не здобула «міцного ґрунту» в громаді [29, с.147]. Громада жила власним життям і швидше могла підкоритися татарам, ніж руському князю. Вона майже не зважала на зміни політичні, щоби лише не зазнати утиску її економічних та громадських інтересів, тому й так легко Київщина здалася Гедиміну, Поділля – Коріатовичам, Галичина – Казимиру. Нові форми громадських відносин виникають у період Польщі під впливом невідомого чинника – «посідання земського з обов'язком служби». Таким чином, постає класична західноєвропейська середньовічна система в Україні, спрямована проти ідеалів громади, на що остання відповіла новими спробами запровадити громадський лад відповідно до своїх ідеалів рівноправності й автономії [29, с.149].

М. Грушевський, як голова НТШ у Львові впроваджував українську науку в міжнародне товариство як науку самостійної нації [30]. Так, за 16 років діяльності М. Грушевського як голови НТШ побачили світ 423 томи наукових публікацій з: історії, літератури, літературознавства, мовознавства, філософії, етнології, права, статистики, математичних і природничих дисциплін, медицини, бібліографії з обов'язковою умовою – друкування українською мовою [31].

Під керівництвом науковця плідно працювала історико-філософська секція, була сформована наукова школа у Львові. Бібліографічна комісія видавала «Матеріали до української бібліографії», статистична – «Студії з поля суспільних наук і статистики». Впродовж 1894–1900 рр. побачила світ «Часопись правнича», у 1900–1912 рр. – «Часопись правнича і економічна». У 1901–1902 рр. товариство опублікувало 4 книги «Правничої бібліотеки», що вміщали монографічні праці С. Дністрянського і П. Стебельського. З 1883 по 1904 рр. виходила серія «Історичної бібліотеки», що містила наукові розвідки з української історії та права В. Антоновича, М. Владимирського-Буданова, О. Єфіменко, М. Костомарова та ін.

Традиції науки продовжила перша україномовна наукова інституція Наддніпрянської України – Українське наукове товариство (УНТ). Так, появі товариства насамперед сприяли нові суспільно-політичні умови в Російській імперії, пов'язані з певною лібералізацією становища українського народу в 1905–1906 рр. Велика заслуга у створенні цієї наукової установи належить М. Грушевському. Перші установчі збори Українського наукового товариства в Києві скликала ініціативна група 29 квітня 1907 р. за участю активних українських науковців (після затвердження програми та статуту російською владою в 1906 р.). Було обрано тимчасове бюро для організаційної праці, до першого складу якого увійшла 21 особа. Водночас розпочато організацію наукових секцій – історичної, філологічної, математично-природничої [32, с.223]. На восьмих загальних зборах – 30 грудня 1907 р. – обрано замість тимчасової ради постійну у складі голови – М. Грушевського, товаришами – В. Щербину, О. Левицького, членами ради – М. Біляшівського, О. Грушевського, М. Лисенка, І. Стешенка, О. Шульгіна. УНТ передбачало також студювання невідомих аспектів правового життя українського народу. Зокрема, М. Грушевський опублікував «Нові гіпотези з історії староруського права», де звернув увагу на «білі плями» у висвітленні українського історичного процесу, яких не подавала академічна наука у Російській імперії. О. Левицький (1848–1922) на підставі даних актових книг, судових справ, інших документальних джерел виокремив особливості українського звичаєвого та шлюбного права, судочинства XVI–XVII ст. («Черты семейного быта в Юго-Западной Руси в XVI–XVII вв.» (1909), «Взгляд на ремесло палача в Старой Малороссии во второй половине XVII в.» (1902), «Шлюбна розлука в Гетьманщині у XVIII ст.» (1914) та ін.). Об'єктом дослідження став доволі поширений феномен невінчаних шлюбів у XVI–XVII ст. [33, с. 149–159]. Розвідки О. Левицького «Церковні справи на Запорожжю» [34, с. 49–76], В. Модзалевського «До історії млинського права Гетьманщини», «Лист Мазепи до свого старости» (поміщено у першому томі «Українського наукового збірника», який товариство почало видавати з 1915 р.), «З родинних відносин на Гетьманщині у другій пол. XIX віку» (другий том цього збірника), М. Стадника «Гадяцька унія» [35, с. 5–40], Л. Добровольського «Забуті межі давньої Коліївщини», М. Василенка «Слідство про маєтності Стародубського полку» та інші відображають складний шлях розвитку козацько-гетьманської державності. Цінним додатком до актів, уміщених у другому та третьому томах I частини «Архива Юго-Западной России», і документів, що характеризують становище правобережного духовенства у XVIII ст. та побут того періоду, є «Листи Лебединського ігумена Філотея Контаровського», які підготував О. Левицький, що активно займався питаннями звичаєвого права України, яке оцінювалося як «дійсно народне право».

Отже, шлях зародження історико-правової науки в Україні тісно пов'язаний з історією університетів та наукових товариств. Особливостями перших наукових студій на правову тематику є те, що вони розвивалися переважно в межах історичної науки та концентрувалися навколо періодів Київської Русі, Литовсько-Руського князівства, Гетьманщини. Для означеного періоду притаманний тісний зв'язок правової науки з історією українського народу та його держави. Здебільшого перші розвідки з права визначали історію українського права, як частину російського, сповідуючи принципи єдиного «общерусского» походження, не розглядаючи права українців на окремий історичний та правовий розвиток. Поступово науковцям вдалося відсепаруватись від російської та польської концепцій, об'єктивно оцінити роль Австрії. Наукові підходи у пошуку, опрацюванні та публікації джерел, оволодіння новими способами і методами пізнання характеризували діяльність перших наукових товариств, заснуванню яких сприяли переважно науковці університетів, що поповнювало джерельний арсенал історико-правової науки, давало можливість оприлюднення перших курсів лекцій та хрестоматій на історико-правову тематику. Виникнення фахових часописів формувало інституційне поле для взаємодії, легітимзації історико-правових досліджень у науково-інформаційному просторі початку XX ст.

Список використаних джерел

1. Иконников В. С. Рецензия на «Последние времена казачества на правой стороне Днепра» В. Б. Антоновича. *Университетские известия*. 1870. №16. С. 5–8.
2. Грушевський М. З соціально-національних концепцій Антоновича. *Україна*. 1928. Кн. 5 (30). С. 12.
3. Антонович В. Про козацькі часи на Україні / Післям. М. Ф. Слабошпицького; комент. О. Д. Василюк та І. Б. Гирича. Київ : Дніпро, 1991. 238 с.
4. ЦДАВОУ Ф. 166. Народний Комісаріат Освіти УСРР (НКО УСРР). – Оп. 4. – Спр. 244. Матеріали про роботу Всеукраїнської Академії наук (статути, плани, доповіді, звіти, кошториси, доповідні записки, списки дійсних членів та співробітників, листування). Список наукових робітників 4 та 5-ї категорій по вузах України. 1924 р. (5 лютого 1924 р. – 23 березня 1926 р.). –493 арк.
5. Зайцева З. Приват-доцентство і проблеми українознавства в університетських курсах на зламі XIX–XX ст. Четвертий конгрес україністів: Доп. та повідом. Історія. Одеса – Львів – Київ : Обереги, 2000. Ч. 2 : XX ст. С. 158–159.
6. Линниченко И. Черты из истории сословий в Юго-Западной (Галицкой) Руси XIV и XV в., исследования. Москва, 1894. 246 с.
7. Боднарчук Т., Усенко Б. Линниченко Іван Андрійович. *Юридична енциклопедія* / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького / Ю. С. Шемчушенко (ред.). Київ : Вид-во Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3. С. 475–476.
8. ЦДІАЛ України Ф. 401. Редакція журналу «Літературно-науковий вістник». 1897–1939 рр., м. Львів. Оп. 1. Спр. 94. Статті, рецензії, огляди й оповідання Назарієва та інших авторів з прізвищами на букву «Н». 86 арк.
9. Боднарчук Т. Леонтович Федір Іванович. *Юридична енциклопедія* / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького / Ю. С. Шемчушенко (ред.). Київ : Вид-во Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 3. С. 473–474.
10. Грушевський М. Нові розвідки з історії давньої Руси. *Записки НТШ*. Т. 18. С. 1–24.
11. Кордуба М. Розвідки д-ра Раймунда Фридриха Кайндля з етнографії руської. *Записки НТШ*. 1896. Т. 11. С. 1–10.
12. Чернівецький університет. Нарис / ред. кол. : В. К. Боролук (відп. ред.) та ін. Львів : Вища школа, Вид-во при Львів. держ. ун-ті, 1975. 192 с.
13. ЦДІАЛ України Ф. 401. Редакція журналу «Літературно-науковий вістник». 1897–1939 рр., м. Львів. Оп. 1. Спр. 70. Статті, рецензії й огляди західноукраїнського історика Крип'якевича І. 1904–1913. 352 арк.
14. Коцур А. Українська історична думка та формування центрів українознавства Наддніпрянщини в I-й половині XIX ст. *Наукові записки Тернопільського держ. ун-ту ім. В. Гнатюка*. Тернопіль : Вид-во Терноп. держ. пед. ун-ту ім. В. Гнатюка, 2002. Вип. I. С. 159–167.
15. Пронштейн А., Данилевский И. Вопросы теории и методики исторического исследования: Учеб. пособ. для вузов по спец. «История». Москва : Высшая школа, 1986. 207 с.
16. Крип'якевич І. Українська історіографія XVI–XVIII в. Львів : Наклад Філософичної громади, 1923. 150 с.
17. Тимошик М. Видавнича діяльність Київської археографічної комісії. *Київська старовина*. 2002. № 5 С. 80–87.
18. Гончарук П. Участь кирило-мефодіївців у діяльності Київської Тимчасової комісії для розгляду давніх актів. *Київська старовина*. 1995. № 6. С. 71–76.
19. Наріжний С. Історичне Товариство Нестора Літописця в Києві. *Український історик*. 1975. № 1–2. С. 29–44.
20. Грушевський М. Розвиток українських досліджень у XIX столітті і вияви у них основних питань українознавства. *Український історик*. 1989. Т. 26. Числа 1–3 (101–103). С. 82–91.
21. Огієнко І. Українська культура. Коротка історія культурного життя українського народу / Передм. М. І. Жулинського. Київ : Довіра, 1992. 140 с.
22. Сірополко С. Історія освіти в Україні / Укр. Вільний Ун-т; Друзі т-ва ім. І. Ващенко Київ: Наукова думка, 2001. 912 с.
23. Торжественное собрание Одесского общества любителей истории и древностей (4. 02. 1840 г.). Одесса, 1840. 60 с.
24. Барвинский В. Труды Д. И. Багалия по истории Малороссии. *Сборник Харьковского историко-филологического общества*. Харьков, 1911. Т. XX.
25. Василенко Н. К истории малорусской историографии и малорусского общественного строя. *Киевская старина*. 1894. № 11. С. 264–266.

26. Грушевський М. В двадцять п'яти роковини смерті Ол. М. Лазаревського. Кілька слів про його наукову спадщину та її дослідження. *Україна*. 1927. Кн. 4. С. 3–17.
27. *Kwartalnik historyczny* / Pod red. O. Balzera. 1893. Roczn. VII. S. V–VI.
28. Герасимчук В. Михайло Грушевський як історіограф України. *Записки НТШ*. Львів, 1922. Т. СXXXIII. С. 1–26.
29. Грушевський М. Вступний виклад з давньої історії Русі, виголошений у Львівському університеті 30 вересня 1894 р. Грушевський М. С. Твори : У 50 т. / редкол.: П. Сохань, Я. Дашкевич, І. Гирич та ін. ; гол. ред. П. Сохань. Львів : Світ, 2002. Т. 1. С. 135–149.
30. Грушевський М. З нагоди 150-ї книги «Записок». *Записки НТШ*. 1929. Т. 150. С. 1–3.
31. Кульчицька Т. Періодичні та серійні видання Наукового товариства ім. Шевченка (1885–1939): Анотований покажчик: НТШ у Львові; Комісія бібліографії і книгознавства. Львів, 1990. 101 с.
32. Українське наукове товариство в Києві та історична секція при Всеукраїнській Академії наук у рр. 1914–1923. *Україна*. 1924. Кн. 4. С. 181–223.
33. Левицький О. Невінчані шлюби на Україні в XVI–XVII ст. *Записки УНТ*. 1908. Кн. 3. С. 149–159.
34. Левицький О. Церковні справи на Запорозжю. *Записки УНТ*. 1912. Кн. X. С. 49–76.
35. Стадник М. Гадяцька унія. *Записки УНТ*. 1910. Кн. VII. С. 65–86; Кн. VIII. С. 5–40.

References

1. Ikonnikov, V. (1870). Recenziya na «Poslednie vremena kazachestva na pravoј storone Dnepra» V. B. Antonovicha [The Last Times of the Cossacks on the Right Side of the Dnieper] by V. Antonovich]. *Universitetskie izvestiya – University News*, 16, 5-8 [in Russian].
2. Grushevskij, M. (1928). Z socialno-nacionalnih koncepcij Antonovicha [From socio-national concepts of Antonovich]. *Ukrayina – Ukraine*, 5 (30), 12 [in Ukrainian].
3. Antonovich, V. (1991). *Pro kozacki chasi na Ukrayini [On Cossack Times in Ukraine]* / Pislyam. M. F. Slaboshpickogo; koment. O. D. Vasilyuk ta I. B. Giricha. Kuiv: Dnipro [in Ukrainian].
4. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv vyshchychk orhaniv vlady ta upravlinnia Ukrainy u m. Kyiv [CSAHAAU – Central State Archives of the Higher Authorities and Administration of Ukraine in Kyiv]. F. 166. Narodnij Komisariat Osviti USRR (NKO USRR). Op. 4. Spr. 244. *Materiali pro robotu Vseukrayinskoyi Akademiyi nauk (statuti, plani, dopovidi, zviti, koshtorisi, dopovidni zapiski, spiski dijsnih chleniv ta spivrobotnikiv, listuvannya). Spisok naukovih robotnikiv 4 ta 5-yi kategorij po vuzah Ukrayini. 1924 r. (5 lyutogo 1924 r. – 23 bereznya 1926 r.), 493 ark.* [in Ukrainian].
5. Zajceva, Z. (2000). *Privat-docentstvo i problemi ukrajinoznnavstva v universitetskih kursah na zlami XIX–XX st. [Private Associate Professor and Problems of Ukrainian Studies in University Courses at the Turn of the Nineteenth and Twentieth Centuries]*. Chetvertij kongres ukrajynistiv: Dop. ta povidom. Istoriya. Odesa – Lviv – Kyiv: Oberegi, Ch. 2 [in Ukrainian].
6. Linnichenko, I. (1894). *Cherty iz istorii soslovij v Yugo-Zapadnoj (Galickoj) Rusi XIV i XV v., issledovaniya [Features from the history of estates in the southwestern (Galician) Rus of the fourteenth and fifteenth centuries, research]* Moskva [in Russian].
7. Bodnarchuk, T., Usenko, B. (2001). Linnichenko Ivan Andriyovich [Lynnichenko Ivan]. *Yuridichna encyklopediya. – Legal Encyclopedia* / NAN Ukrayini, In-t derzhavi i prava im. V. M. Koreckogo / Yu. S. Shemchushenko (red.). Kyiv: Vid-vo Ukrayinska encyklopediya im. M. P. Bazhana. T. 3. [in Ukrainian].
8. *Tsentralnyi derzhavnyi istorichnyy arkhiv u m. Lviv [CSHAL – Central State Historic Archives in Lviv]*. F. 401. Redakciya zhurnalu «Literaturno-naukovij vistnik». 1897–1939 rr., m. Lviv. Op. 1. Spr. 94. Statti, recenziyi, oglyadi j opovidannya Nazariyiva ta inshih avtoriv z prizvishami na bukvu «N», 86 ark. [in Ukrainian].
9. Bodnarchuk, T. (1998). Leontovich Fedir Ivanovich [Leontovich Fedir]. *Yuridichna encyklopediya – Legal Encyclopedia* / NAN Ukrayini, In-t derzhavi i prava im. V. M. Koreckogo / Yu.S.Shemchushenko (red.). Kyiv: Vid-vo Ukrayinska encyklopediya im. M.P.Bazhana, 3 [in Ukrainian].
10. Grushevskij, M. (1898). Novi rozvidki z istoriyi davnoyi Rusi [New Intelligence on the History of Ancient Rus]. *Zapiski NTSh – Notes of the scientific society of Taras Shevchenko*, 18 [in Ukrainian].
11. Korduba, M. (1896). Rozvidki d-ra Rajmunda Fridriha Kajndlya z etnografii ruskoyi [Intelligence of Dr. Raimund Friedrich Kindl on Ethnography of the Russ]. *Zapiski NTSh – Notes of the scientific society of Taras Shevchenko* 1896, 11 [in Ukrainian].
12. Cherniveckij universitet (1975). *Naris [Essay]* / Red. kol.: V. K. Borolyuk (vidp. red.) ta in. Lviv: Visha shkola, Vid-vo pri Lviv. derzh. un-ti [in Ukrainian].

13. *Tsentralnyi derzhavnyi istoruchnyy arkhiv u m. Lviv [CSHAL – Central State Historic Archives in Lviv].* F. 401. Redakciya zhurnalu «Literaturno-naukovij vistnik». 1897–1939 rr., m. Lviv. Op. 1. Spr. 70. Stati, recenziyi j oglyadi zahidnoukrayinskogo istorika Krip'yakevicha I. 1904–1913, 352 ark. [in Ukrainian].
14. Kocur, A. (2002). Ukrayinska istorichna dumka ta formuvannya centriv ukrayinoznavstva Naddniprovyanshini v I-yij polovini XIX st. [Ukrainian Historical Thought and Formation of Centers of Ukrainian Studies in the Dnieper in the 1st Half of the 19th Century]. *Naukovi zapiski Ternopil'skogo derzhavnogo pedagogichnogo universitetu im. V. Gnatyuka. – Scientific notes of Ternopil State Pedagogical University. V. Hnatyuk.* Ternopil: Vid-vo Ternop. derzh. ped. un-tu im. V. Gnatyuka, 1 [in Ukrainian].
15. Pronshtejn, A. & Danilevskij, I. (1986). *Voprosy teorii i metodiki istoricheskogo issledovaniya [Questions of theory and methodology of historical research]: Ucheb. posob. dlya vuzov po spec. «Istoriya».* Moskva: Vysshaya shkola [in Russian].
16. Krip'yakevich, I. (1923). *Ukrayinska istoriografiya XVI–XVIII v. [Ukrainian historiography of the 16th–18th centuries].* Lviv: Naklad Filosofichnoyi gromadi [in Ukrainian].
17. Timoshik, M. (2002). Vidavnicha diyalnist Kiyivskoyi arheografichnoyi komisiyi [Publishing activity of the Kiev Archeographic Commission]. *Kiyivska starovina. – Kiev antiquity, 5* [in Ukrainian].
18. Goncharuk, P. (1995). Uchast kirilo-mefodiyivciv u diyalnosti Kiyivskoyi Timchasovoyi komisiyi dlya rozglyadu davnih aktiv [Participation of Cyril and Methodius in the activity of the Kiev Interim Commission for the consideration of ancient acts]. *Kiyivska starovina – Kiev antiquity, 6* [in Ukrainian].
19. Narizhnij, S. (1975). Istorichne Tovaristvo Nestora Litopiscya v Kiyevi. [Historical Society of Nestor the Chronicler in Kiev]. *Ukrayinskij istorik – Ukrainian historian, 1–2* [in Ukrainian].
20. Grushevskij, M. (1986). Rozvitok ukrayinskih doslidzhen u XIX stolitti i viyavi u nih osnovnih pitan ukrayinoznavstva [Development of Ukrainian Studies in the Nineteenth Century and Identification of the Basic Issues of Ukrainian Studies in them]. *Ukrayinskij istorik – Ukrainian historian, 26.* Chisla 1-3, 101-103 [in Ukrainian].
21. Ogiyenko, I. (1992). *Ukrayinska kultura. Korotka istoriya kulturnogo zhittya ukrayinskogo naroda [Ukrainian Culture. A Brief History of the Cultural Life of the Ukrainian People] / Peredm. M. I. Zhulinskogo.* Kyiv: Dovira [in Ukrainian].
22. Siropolko, S. (2001). *Istoriya osviti v Ukrayini [History of education in Ukraine] / Ukr. Vilnij Un-t; Druzi t-va im. I. Vashenka.* Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
23. *Torzhestvennoe sobranie Odesskogo obshchestva lyubitelej istorii i drevnostej (4. 02. 1840 g.) (1840). [Solemn meeting of the Odessa Society of history and antique lovers (February 4, 1840)].* Odessa [in Russian].
24. Barvinskij, V. & Trudy D. I. (1911). Bagaliya po istorii Malorossii [Works of DI Bagalia on the history of Little Russia]. *Sbornik Harkovskogo istoriko-filologicheskogo obshchestva. – Collection of Kharkov Historical and Philological Society Harkov, XX* [in Russian].
25. Vasilenko, N. (1894). K istorii malorusskoj istoriografii i malorusskogo obshchestvennogo stroya [On the history of the Little Russian historiography and the Little Russ social system]. *Kievskaya starina – Kiev antiquity, 11* [in Russian].
26. Grushevskij, M. (1927). V dvadcyat p'yati rokovini smerti Ol. M. Lazarevskogo. Kilka sliv pro jogo naukovu spadshinu ta yiyi doslidzhennya. [In the twenty-fifth anniversary of the death of Ol. M. Lazarevsky. A few words about his scientific heritage and his research]. *Ukrayina. – Ukraine, 4* [in Ukrainian].
27. *Kwartalnik hystorichny – Quarterly hystorichny (1893) / Pod red. O. Balzera. Roc. VII* [in Polish].
28. Gerasimchuk, V. (1922). Mihajlo Grushevskij yak istoriograf Ukrayini. *Zapiski NTSh – Notes of the scientific society of Taras Shevchenko.* Lviv. T. CXXXIII. [in Ukrainian].
29. Grushevskij, M. (2002). *Vstupnij viklad z davnoyi istoriyi Rusi, vigoloshenij u Lvivskomu universiteti 30 veresnya 1894 r. [Introductory account of the ancient history of Russia, delivered at the University of Lviv on September 30, 1894].* Grushevskij M. S. Tvoru: U 50 t. / Redkol.: P. Sohan, Ya. Dashkevich, I. Girich ta in.; Gol. red. P. Sohan. Lviv: Svit, 1 [in Ukrainian].
30. Grushevskij, M. (1929). Z nagodi 150-yi knigi «Zapisok» [On the occasion of the 150th book «Notes»]. *Zapiski NTSh – Notes of the scientific society of Taras Shevchenko, 150* [in Ukrainian].
31. Kulchicka, T. (1990). *Periodichni ta serijni vidannya Naukovogo tovaristva im. Shevchenka (1885–1939): Anotovaniy pokazhchik: NTSh u Lvovi; Komisiya bibliografiyi i knigoznavstva [Periodicals and serials of the Scientific Society. Shevchenko (1885–1939): Annotated pointer: NTSH in Lviv; Commission for Bibliography and Books].* Lviv [in Ukrainian].

32. Ukrayinske naukove tovaristvo v Kiyevi ta istorichna sekciya pri Vseukrayinskij Akademiiji nauk u rr. 1914–1923 (1924). [Ukrainian Scientific Society in Kiev and the Historical Section of the All-Ukrainian Academy of Sciences in 1914-1923]. *Ukrayina – Ukraine*, 4 [in Ukrainian].
33. Levickij, O. (1908). Nevinchani shlyubi na Ukrajini v XVI–XVII st. [Unmarried marriages in Ukraine in the 16th – 16th centuries]. *Zapiski UNT – Notes of the scientific society*, 3 [in Ukrainian].
34. Levickij, O. (1912). Cerkovni spravi na Zaporozhzhju [Church Affairs in Zaporozhye]. *Zapiski UNT – Notes of the scientific society*, X [in Ukrainian].
35. Stadnik, M. (1910). Gadyacka uniya [Gadyatsky Union]. *Zapiski UNT – Notes of the scientific society*, VII, VIII [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 06.02.2020.

DOI: 10.35774/app2020.01.025
УДК 340.12 (083.71)

Жанна Павленко,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри філософії
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6408-4299>

Діана Свистун,

студентка факультету адвокатури
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5339-9666>

ВИМОГИ ДО ПРАВОВИХ ДЕФІНІЦІЙ

Обґрунтовано значення й методологічне застосування теорії поняття в правознавстві. Здійснено аналіз питання практичного використання науки логіки в юридичних процесах, зокрема напрацьованих вітчизняними та зарубіжними фахівцями теоретичних підходів до формулювання дефініцій у праві та критеріїв коректності нормативних дефініцій. Розкрито актуальність та значущість приділення належної уваги цьому аспекту нормопроектувальної техніки. Показано, що ефективність правового регулювання багато в чому визначається рівнем дотримання логічних правил і законів під час формулювання дефініцій у нормативно-правових текстах, а ігнорування цих вимог може призвести до юридичних помилок і колізій. Сформульовано специфічні вимоги до дефініцій у праві, проаналізовано низку дефініцій юридичних понять із національного та міжнародного законодавства, які потребують доопрацювання.

Ключові слова: логічні вимоги до дефініцій, правові дефініції, коректність дефініцій у праві, вимоги до законодавчих дефініцій, правотворча діяльність, нормопроектувальна техніка.

Бібл.: 19.

Павленко Ж., Свистун Д.

Требования к правовым дефинициям

Обосновано значение и методологическое применение теории понятия в правоведении. Осуществлен анализ вопроса практического применения науки логики в юридических процессах, в частности, наработанных отечественными и зарубежными специалистами теоретических подходов к формулированию дефиниций в праве и критериев корректности нормативных дефиниций. Раскрыто актуальность и значимость уделения должного внимания данному аспекту нормопроектировочной техники. Показано, что эффективность правового регулирования во многом определяется уровнем соблюдения логических правил и законов при формулировании дефиниций в нормативно-правовых текстах, а игнорирование этих требований может привести к юридическим ошибкам и коллизиям разного рода. Сформулированы специфические требования к дефинициям в праве, проанализирован ряд дефиниций юридических понятий из национального и международного законодательства, которые нуждаются в доработке.

Ключевые слова: логические требования к дефинициям, правовые дефиниции, корректность дефиниций в праве, требования к законодательным дефинициям, правотворческая деятельность, нормопроектировочная техника.

Pavlenko Zh., Svystun D.

Requirements for the definitions in law

The article substantiates the importance and methodological application of the theory of concept in jurisprudence. The analysis of the practical use of logic as the science in legal processes is carried out, in particular, the theoretical approaches to the formulation of definitions in law and the criteria of the correctness of normative definitions, developed by domestic and foreign specialists. The relevance and importance of giving due consideration to this aspect of the rule-proclaiming technique were disclosed. It is shown that the effectiveness of legal regulation is largely determined by the level of compliance with logical rules and laws in formulating definitions in regulatory texts, and ignoring these requirements can lead to legal errors and collisions of all kinds.

In the formulated theoretical provisions of the article, the author relies on the works of logicians from Kyiv, Moscow, Kharkiv schools, who have made a significant contribution to the development of the modern version of doctrine of concepts, among them outstanding scientists: E.K. Voyshvillo, V.E. Zherebkin, A.E. Konversky, V.D. Titov and also well-known specialists in the field of law, including S.S. Alekseev, V.M. Baranov, V. Kosovich, A.V. Plotnikov, T. Podorozhna, Y.O. Pokrovsky, A.V. Khvorostyankina, etc. - all of them were engaged in the elaboration of theoretical approaches and the development of methodological recommendations on the formulation of correct legislative definitions.

Given the crucial importance of legislative definitions in legal matters, the author demonstrates on the example of definitions in Ukrainian and international law that legal gaps in this aspect of rule-proclaiming technique still exist, and therefore extremely it is necessary to deepen the development of methodological guidelines for the requirements that are put forward to the definitions in law.

The practical part of the study is based on the analysis of some definitions of legal concepts from the existing legislative texts. The author of the article concluded that, apart from generally accepted logical rules for the formation of definitions, the lawmaker must also take into account some specific requirements regarding definitions in law.

As a result of the research, these specific requirements are formulated. Among them: constancy of meaning of the formulated concepts in different legislative texts, avoidance of evaluative and moral terms and concepts, sequence and coherence in correlation of legal concepts and categories in different legal sources, avoidance of synonyms, brevity, and completeness of the formulated definitions, use of the popular science style and avoidance of overloaded verbal constructions. Each provision was illustrated with examples of existing legislation.

Keywords: *logical requirements for definitions, legal definitions, correctness of definitions in law, requirements for legislative definitions, legislative activity, rule-proclaiming technique.*

Постановка проблеми. У системі інструментарію, якою оперують юристи-практики та юристи-теоретики у правотворчій та правоінтерпретаційній діяльності, чільне місце посідають дефініції, від коректності та влучності формулювання яких залежить ефективність реалізації основних завдань права як універсального комунікатора, способу подолання та попередження соціальних конфліктів в цілому. Дефініції уособлюють зовнішній вияв правових явищ шляхом об'єктивізації та перетворення реальності. Ураховуючи їхню неабияку значущість, та, з огляду на нагальну необхідність запобігання загрозам виникнення правотворчих та правозастосовних помилок, вкрай необхідною є розробка методичних рекомендацій щодо вимог, котрі висувуються до дефініцій в праві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основи вчення про поняття були закладені ще Аристотелем. У розробку сучасного варіанта цього вчення вагомий внесок зробили зроблений логіки київської, московської, харківської шкіл, зокрема такі видатні науковці: Є. К. Войшвілло, В. Є. Жеребкін, А. Є. Конверський, В. Д. Титов та ін.

Питання правових дефініцій розкрито у працях українських та зарубіжних фахівців в галузі права, серед яких вагомий внесок в опрацювання теоретичних підходів та вироблення методичних рекомендацій щодо формулювання коректних законодавчих дефініцій зробили: С. С. Алексєєв, В. М. Баранов, В. Косович, А. В. Плотніков, Т. Подорожна, Й. О. Покровський, А. В. Хворостянкіна та ін. Зазначене питання не залишилося поза увагою і на інституційному рівні в Україні, про що свідчить вироблення «Методичних рекомендацій з підготовки та оформлення проектів законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, МНС та дотримання правил нормопроектної техніки», затверджених Наказом МНС від 10 грудня 2007 р. № 851. Водночас проблема коректності правових дефініцій все ще актуальна як на рівні національного, так і міжнародного законодавства, а відтак потребує глибшого дослідження.

Мета статті полягає у здійсненні аналізу нормативних дефініцій та формулюванні вимог до них, а також у наочному ілюструванні теоретичних положень доречними прикладами з чинних законодавчих текстів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дефініція в праві (правова, легальна, нормативна, законодавча) – це визначення правового поняття, виражене в сукупності суттєвих ознак, яке володіє специфічною нормативністю, закріплене суб'єктами правотворчості в джерелі права з метою надання йому підвищеної інформативності. Вона є особливим різновидом нормативно-правового припису та важливим спеціальним засобом юридичної техніки інтерпретації. Завдяки дефініціям законодавчі тексти стають більш зрозумілими для суб'єктів правовідносин та набувають однозначності тлумачення [1].

Формулюючи дефініцію, законотворець має брати до уваги не тільки загальноприйняті логічні правила укладання дефініцій, а й деякі специфічні, зумовлені логічними законами тотожності та несуперечності. До специфічних правил належать такі:

1) незмінність значення дефініції, поданої в окремому законі, підзаконному акті чи іншому тексті, що має юридичну силу, з тією, що подається у законодавчій системі загалом. У разі недотримання цього правила виникають правові колізії та інші проблеми. Ілюстрацією цього може слугувати такий приклад. У Законі України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення правил перевезення дітей» від 29 жовтня 2019 р. № 224-IX йдеться, що тепер водіїв будуть штрафувати за порушення правил перевезення дітей [2]. Пунктом 21.11 Постанови Кабінету Міністрів України «Про правила дорожнього руху» від 10 жовтня 2001 р. №1306 передбачені ті правила перевезення дітей, про які йдеться у вищезгаданому Законі. Зокрема в тексті зазначено, що водіям заборонено перевозити дітей, «зріст яких менше 145 см або тих, що не досягли 12-річного віку, у транспортних засобах, обладнаних ременями безпеки, без використання спеціальних засобів...» [3]. Дискусійним для права і водночас суперечливим для логіки видається той факт, що офіційний сайт Верховної Ради України у разі звернення до розділу «Термінологія» із пошуковим запитом «спеціальні засоби» подає лише таке тлумачення: «спеціальні засоби – гумові кийки, наручники (у разі їх відсутності – підручні засоби зв'язування), світлозвукові засоби відволікаючого впливу, імітаційні набойі, піротехнічні засоби, засоби руйнування перешкод, водомети та бронемашини, ручні газові гранати, а також патрони з газовими гранатами, балончики, патрони, гранати та інші спецзасоби з препаратами сльозогінної та дратівної дії, службові собаки (у стані необхідної оборони або крайньої потреби до спеціальних засобів можуть бути віднесені будь-які підручні засоби)», – за Положенням про територіальне (міжрегіональне) воєнізоване формування Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженим Наказом Міністерства юстиції України від 06 лютого 2017 р. №292/5 [4]. Крім того, загальнозживаний термін «автокрісло» не згадується ані в законі, ані в жодному нормативно-правовому акті. Тобто напрошується висновок, що достатньо «вручити» дитині ці спецзасоби, і можна буде їхати без автокрісла.

2) уникнення формально невизначених, насамперед, оцінних термінів і понять, бо право прагне обійняти роль об'єктивного мірила справедливості та критерію істинності в суспільстві. Зазначені вимоги впливають з точності, стереотипності та уніфікованості законодавчих текстів, яким притаманний високий рівень стандартизації та недоречність додаткової експресії. Прикладами оцінних термінів і понять є такі: «судовий розгляд протягом розумного строку», «достатньо часу та можливостей», «невиправдана затримка», «справедливий розгляд справи», – зі статей Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [5]. Й. О. Покровський вважав, що шляхом імплементації подібних оцінних термінів і понять до правових текстів законодавець ухиляється від вирішення тієї чи іншої правової проблеми та перекладає відповідальність за її вирішення на плечі певного судді. Для оцінювання таких термінів і понять необхідно виробити стандарт (критерій оцінювання), що становить сукупність типових властивостей, які мають бути притаманні оцінюваним предметам [6, с. 95]. При цьому, як зазначав В. С. Жеребкін, оскільки всі ці поняття мають відкриту структуру, неможливо перелічити всі їхні ознаки, до них завжди можна додати й інші ознаки. Завдання правників – визначити, в яких ознаках можна мислити кожне з цих понять, на основі яких критеріїв конкретне діяння належить до тієї множини, що відображена оцінним поняттям [7, с. 138];

3) уникнення в міру можливості синонімії, але існують окремі випадки, коли використання синонімів (скорочень, аббревіатур) є допустимим з огляду на повний збіг сутності, змісту та семантики вживаних слів і термінів. Наприклад, «Міністерство юстиції України» скорочується як «Мін'юст», «слідчий ізолятор» – «СІЗО», «Державна кримінально-виконавча служба України» – «ДКВС України» у Положенні про територіальне (міжрегіональне) воєнізоване формування Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженому Наказом Міністерства юстиції України від 06 лютого 2017 р. № 292/5 [4]; «вищий навчальний заклад цивільного захисту» скорочується до «ВНЗ ЦЗ» у Порядку відбору та прийому до вищих навчальних закладів цивільного захисту, затвердженому Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 23 лютого 2015 р. № 197 [8]; «Управління Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців» скорочується до «УВКБ ООН» у Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08 липня 2011 р. [9];

4) послідовність та узгодженість співвідношення юридичних понять і категорій у різних правових джерелах. Наприклад, у Цивільному кодексі України, Господарському кодексі України та Сімейному кодексі України не завжди послідовно й узгоджено застосовуються такі юридичні категорії, як правочин, угода, договір та домовленість, а відтак постає питання про принципи їхнього застосування в судовій, нотаріальній практиці та іншій правозастосовній діяльності [10, с. 7]. Задля встановлення істини в цьому дискусій-

ному аспекті доречно звернутися до вчення Є. К. Войшвілло про поняття, де науковець запропонував чітке та адекватне трактування порівнюваності понять: поняття можна порівняти, якщо і тільки якщо у них один і той самий рід (універсум). Якщо його немає, то необхідно здійснити процедуру приведення їх до спільного роду: зробити вибір загального родового терміна, а решту – кон'юнктивно приєднати як додаткові предикати до видових відмінностей понять. Таке трактування порівнюваних понять дасть змогу уточнити характер операцій обмеження та узагальнення, оскільки вони здійснюються в межах одного роду, а також дію закону зворотного відношення, яким означаються саме поняття з однаковим родом. Тобто питання про принципи застосування в юридичній практиці таких понять, як правочин, угода, договір та домовленість зумовлене тим, що достеменно не визначено, яке з перелічених понять є родовим, а яке – видовим, і як саме кожне з видових понять належить до універсуму. Відповідно встановлення чітких логічних відношень між цими правничими категоріями сприятиме уникненню юридичних помилок і колізій [11, с. 135–137];

5) стислість формулювання визначень як результат дотримання принципу розумної достатності використання мовленнєвих засобів у правничих текстах для уникнення плутанини та переобтяженості текстів другорядним фактологічним матеріалом, який може бути уточнений в окремих положеннях актів. Прикладами таких розлогих дефініцій, котрі переобтяжені великою кількістю суджень в одному граматичному реченні, є «постійне представництво», «реалізація підакцизних товарів (продукції)», «резиденти», «роялті» в Податковому кодексі України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI [12]; «контроль» та «суб'єкти господарювання» в Законі України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. № 2210-III [13] тощо. Правознавець С. С. Алексєєв підтримує думку, що характерною рисою законодавчих дефініцій має бути стислість, однак він зазначає, що стислість одночасно є недоліком правових дефініцій. Справа в тому, що чим складніше та багатогранніше визначаване явище державно-правової дійсності, тим з меншим успіхом можна визначити все суттєве в ньому шляхом формулювання короткого визначення (детальніше цей аспект розкритий у наступній вимозі до правових дефініцій). «Визначення у такому випадку набуває характеру лише деякого засобу початкової орієнтації в предметі, але розкрити повністю все конкретне цього явища не може. У подібних випадках застосовується кілька взаємопов'язаних дефініцій, що утворюють понятійний ряд» [14, с. 71];

6) вичерпність сформульованих дефініцій, а також достатність перелічених у них ознак, описів та ін. деталей. Ілюстрацією недотримання цієї вимоги слугує визначення геноциду, подане у Конвенції про запобігання злочину геноциду і покарання за нього від 09 грудня 1948 р., що сформульоване так: «дії, які вчиняються з наміром знищити повністю або частково будь-яку національну, етнічну, расову або релігійну групу як таку...» [15, с. 366]. Оскільки сучасні формулювання, які стосуються таких масштабних злочинів, як, наприклад, геноцид, були складені для законодавчих текстів післявоєнного періоду (зокрема періоду після Другої світової війни) за участю СРСР та західних держав, то законотворці подбали про те, щоб зазначені дефініції цілком відповідали злочинам нацистів, але обходили саме діяння урядів тих країн, які представляли автори міжнародно-правових текстів [16]. Спочатку планувалося, що «знищення соціальних і політичних груп» увійде до остаточного формулювання дефініції, однак завдяки лобістським зусиллям СРСР у 1948 р. цього не сталося [17]. Також поза увагою тодішніх законотворців залишилися біологічні та економічні групи осіб. Подібна фрагментарність є перешкодою на шляху до вдосконалення міжнародних та національних нормативно-правових актів, а також встановлення історичної правди. Тому нині визначення поняття «геноцид» та вичерпність перелічених у цій дефініції ознак є дискусійним аспектом міжнародного права;

7) нормативне закріплення часто вживаних термінів для запобігання підміні понять. Наприклад, жоден нормативно-правовий акт не містить дефініцію поняття «профіль навчання», хоча доволі досить часто вживається суб'єктами нормотворчості. На практиці поняття «профіль навчання» застосовується у його загальнозживаному значенні, але відсутність нормативної дефініції цього терміна нерідко призводить до підміни поняття «профіль навчання» такими термінами: «галузь знань», «спеціалізація», «спеціальність» та ін. [18, с. 583].

8) послугування науково-популярним стилем та уникнення нагромаджених словесних конструкцій, аби наведене тлумачення було загальнозрозумілим для усіх суб'єктів правовідносин [19].

Висновки. Коректність та влучність сформульованих дефініцій у праві є одними з головних чинників здійснення ефективного правового регулювання суспільних відносин, котрі наочно ілюструють рівень розвитку юридичної техніки та правової культури упорядників законодавчих текстів. Окрім загальноприйнятих логічних правил укладання дефініцій, законотворець має брати до уваги ще й деякі специфічні, зокрема: сталість значення сформульованої дефініції, уникнення оцінних термінів і понять, послідовність та узгодженість співвідношення юридичних понять і категорій у різних правових джерелах, уникнення си-

нонімії, стислість та вичерпність сформульованих визначень, послугування науково-популярним стилем та уникнення нагромаджених словесних конструкцій. Недотримання перелічених вимог, що висувуються до правових дефініцій, може призвести до виникнення різного роду юридичних помилок та правових колізій.

Список використаних джерел

1. Дашковська О. Правові дефініції як різновид нормативних приписів. *Вісник «Загальні проблеми правової науки»*. 2012. № 3 [70]. С. 16–23.
2. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення правил перевезення дітей: Закон України від 29 жовтня 2019 р. № 224-IX / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/224-20> (дата звернення: 03.01.2020).
3. Про правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306 / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF> (дата звернення: 03.01.2020).
4. Положення про територіальне (міжрегіональне) воєнізоване формування Державної кримінально-виконавчої служби України: Наказ Міністерства юстиції України від 06 лютого 2017 р. № 292/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0177-17> (дата звернення: 05.01.2020).
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. База даних «Законодавство України». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 05.01.2020).
6. Покровський Й. О. Основні проблеми цивільного права. 7-е вид. Москва : Статут, 2016. 351 с.
7. Жеребкін В. Є. Логічний аналіз понять права : монографія. Київ : Вища школа, 1976. 150 с.
8. Порядок відбору кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів цивільного захисту: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 23 лютого 2015 р. № 197. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0290-15> (дата звернення: 07.01.2020).
9. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08 липня 2011 р. № 3671-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17> (дата звернення: 07.01.2020).
10. Давидова І. В. Недійсність правочинів, укладених внаслідок помилки та обману : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2011. 20 с.
11. Войшвілло Є. К. Поняття як форма мислення: логіко-гносеологічний аналіз. Москва : Вид-во Московського університету, 1989. 240 с.
12. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 08.01.2020).
13. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2210-14> (дата звернення: 08.01.2020).
14. Алексєєв С. С., Архіпов С. І., Корельський В. М. та ін. Теорія держави і права: підручник для юридичних вишів і факультетів / за ред. С. С. Алексєєва. Москва : Норма, 2004. 283 с.
15. Важна К. А. Проблеми реалізації відповідальності держави за геноцид в сучасному міжнародному праві. *Україна і світ: теоретичні та практичні аспекти діяльності у сфері міжнародних відносин* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 19–20 квіт. 2017 р.). Ч.1. Київ : КНУКіМ, 2017. С. 365–376.
16. Гнатівський М. Удар по злочинах СРСР: що змінює рішення ЄСПЛ у справі про геноцид у Литві. *Європейська правда*. 21.03.2019. URL : <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2019/03/21/7094191/> (дата звернення: 09.01.2020).
17. Кіпіані В. «Геноциди Сталіна». Як з українців робили радянських людей. *Історична правда*. 11.05.2011. URL : <https://www.istpravda.com.ua/reviews/2011/05/11/38353/> (дата звернення: 09.01.2020).
18. Дорошук М. З. Законодавчі дефініції понять «спеціальність» та «спеціалізація» та їх використання у нормативному регулюванні кадрового забезпечення сфери охорони здоров'я в Україні: теоретико-правовий аналіз. *Молодий вчений*. 2016. № 12. С. 581–587.
19. Головний спеціаліст Хворостянкіна А. В. Дефініції в законодавчих текстах: питання теорії. Міністерство юстиції. URL : https://minjust.gov.ua/m/str_6669 (дата звернення: 27.12.2019).

References

1. Dashkovska, O. (2012). Pravovi definityi yak riznovyd normatyvnykh prypysiv [Legal definitions as a kind of normative prescriptions]. *Visnyk «Zahalni problemy pravovoi nauky» – Bulletin «General problems of legal science»*, 3 [70], 16-23 [in Ukrainian].

2. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Kodeksu Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia shchodo vstanovlennia vidpovidalnosti za porushennia pravyl perevezennia ditei» vid 29 zhovtnia 2019 r. No. 224-IX [Law of Ukraine «About Amendments to the Code of Ukraine about administrative crimes in relation to establishment of responsibility for violation of rules of transportation of children» from October 29, 2019 No. 224-IX. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/224-20> [in Ukrainian].
3. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro pravyla dorozhnoho rukhu» vid 10 zhovtnia 2001 r. No. 1306* [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «About traffic rules» from October 10, 2001 No. 1306]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF> [in Ukrainian].
4. *Nakaz Ministerstva yustytstii Ukrainy «Polozhennia pro terytorialne (mizhrehionalne) voienizovane formuvannia Derzhavnoi kryminalno-vykonavchoi sluzhby Ukrainy» vid 06 liutoho 2017 r. No. 292/5* [Order of the Ministry of Justice of Ukraine «Regulation on Territorial (Interregional) Paramilitary Formation of the State Criminal Enforcement Service of Ukraine» from February 6, 2017 No. 292/5. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0177-17> [in Ukrainian].
5. *Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava vid 16 hrudnia 1966 r.* [International Covenant on Civil and Political Rights from December 16, 1966]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 [in Ukrainian].
6. Pokrovskiy, Y. O. (2016). *Osnovni problemy tsyvilnoho prava* [Basic problems of civil law]. Moskva: Statut [in Russian].
7. Zherebkin, V. Ye. (1976). *Lohichnyi analiz poniat prava: monohrafiia* [Logical analysis of the concepts of law: a monograph]. Kyiv: Vyshcha shkola [in Ukrainian].
8. *Nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy «Poriadok vidboru kandydativ na navchannia do vyshchyykh navchalnykh zakladiv tsyvilnoho zakhystu» vid 23 liutoho 2015 r. No. 197* [Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine «The order of selection of candidates for training in higher educational institutions of civil defense» from February 23, 2015 No. 197. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0290-15> [in Ukrainian].
9. Zakon Ukrainy «Pro bizhentsiv ta osib, yaki potrebuiut dodatkovoho abo tymchasovoho zakhystu» vid 08 lypnia 2011 r. No. 3671-VI / Verkhovna Rada Ukrainy [Law of Ukraine «On Refugees and Persons in Need of Additional or Temporary Protection» from July 8, 2011 No. 3671-VI / Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17> [in Ukrainian].
10. Davydova, I.V. (2011). *Nediisnist pravochyniv, ukladenykh vnaslidok pomylky ta obmanu* [Invalidity of Deeds Concluded as a result of Error and Deception]: Extended abstract of candidate's thesis. Odesa, Nat. Univ. «Odessa. lawyer. acad.» [in Ukrainian].
11. Voishvillo, Ye.K. (1989). *Poniattia yak forma myslennia: lohiko-hnoseolohichnyi analiz* [Concept as a Form of Thinking: A Logical-Epistemological Analysis]. Moskva: Vydavnytstvo Moskovskoho universytetu [in Russian].
12. *Podatkovyi kodeks Ukrainy vid 02 hrudnia 2010 r. No. 2755-VI / Verkhovna Rada Ukrainy* [The Tax Code of Ukraine from December 2, 2010 No. 2755-VI / The Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> [in Ukrainian].
13. Zakon Ukrainy «Pro zakhyst ekonomichnoi konkurentsii» vid 11 sichnia 2001 r. No. 2210-III / Verkhovna Rada Ukrainy [Law of Ukraine «About Protection of Economic Competition» from January 11, 2001 No. 2210-III / Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2210-14> [in Ukrainian].
14. Aleksieiev, S. S., Arkhipov, S. I., Korelskyi, V. M. et al. (2004). *Teoriia derzhavy i prava: pidruchnyk dlia yurydychnykh vyshiv i fakultetiv / za red. S.S. Aleksieieva* [State and Law Theory: A Textbook for Law Schools and Faculties / Ed. S.S. Aleksieiev]. M.: Norma [in Russian].
15. Vazhna, K.A. (2017). Problemy realizatsii vidpovidalnosti derzhavy za henotsyd v suchasnomu mizhnarodnomu pravi [Problems of realization of state responsibility for genocide in modern international law]. *Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiia «Ukraina i svit: teoretychni ta praktychni aspekty diialnosti u sferi mizhnarodnykh vidnosyn» – The International Scientific and Practical Conference «Ukraine and the World: Theoretical and Practical Aspects of International Relations», 1*, 365-376. Kyiv: KNUKIM [in Ukrainian].
16. Hnatovskiy, M. (2019). Udar po zlochynakh SRSR: shcho zminiuiе rishennia YeSPL u spravi pro henotsyd u Lytvi [The blow to the USSR crimes: what does the ECHR's decision considering genocide in Lithuania changes]. *Yevropeiska Pravda – European Truth*. Retrieved from <https://www.euointegration.com.ua/articles/2019/03/21/7094191/> [in Ukrainian].

17. Kipiani, V. (2011). «Henotsydy Stalina». Yak z ukrainsiv robyly radianskykh liudei [«Genocides of Stalin». How were they turning the Ukrainian people into the Soviet people]. *Istorychna Pravda – Historical Truth*. Retrieved from <https://www.istpravda.com.ua/reviews/2011/05/11/38353/> [in Ukrainian].
18. Doroshchuk, M. Z. (2016). Zakonodavchi defynitsii poniat «spetsialnist» ta «spetsializatsiia» ta yikh vykozystannia u normatyvnomu rehuliuванні kadrovoho zabezpechennia sfery okhorony zdorovia v Ukraini: teoretyko-pravovyi analiz [Legislative definitions of the concepts of «specialty» and «specialization» and their use in the normative regulation of human resources in healthcare in Ukraine: a theoretical and legal analysis]. *Molodyi vchenyi – Young scientist*, 12, 581-587 [in Ukrainian].
19. Holovnyi spetsialist Khvorostiankina, A. V. Defynitsii v zakonodavchykh tekstakh: pytannia teorii [Definitions in Legislative Texts: Theory]. *Ministerstvo yustytzii – Ministry of Justice*. Retrieved from https://minjust.gov.ua/m/str_6669 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 07.02.2020.

Тетяна Подковенко,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і права
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0344-3010>

ПРОТИДІЯ ЗЛОЧИННОСТІ: АКСІОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Через призму аксіологічних стандартів демократичного суспільства проаналізовано сучасний стан та динаміку злочинності в Україні. Визначено, що в умовах побудови правової держави проблеми захисту її громадян від злочинних посягань, а також протидії спробам криміналізації суспільства, нейтралізації негативних соціальних тенденцій набувають першочергового значення. У цьому контексті особливо гострими постають питання протидії злочинності, запобігання злочинам та іншим правопорушенням, профілактичної роботи з населенням. На основі сучасних уявлень про сутність злочинності визначено, що протидія злочинності та її різноманітним виявам є комплексною системою соціально-правових заходів, спрямованих на запобігання вчиненню кримінальних правопорушень та своєчасного реагування на їх вчинення. Досліджено проблеми детермінант злочинності в основних сферах суспільного життя (економічна, політична, правова, соціокультурна).

Ключові слова: злочинність, протидія злочинності, аксіологічний аспект, права людини, загальнолюдські цінності.

Бібл.: 22.

Подковенко Т.

Противодействие преступности: аксиологический аспект

Сквозь призму аксиологических стандартов демократического общества проанализировано современное состояние и динамику преступности в Украине. Определено, что в условиях построения правового государства проблемы защиты его граждан от преступных посягательств, а также противодействия попыткам криминализации общества, нейтрализации негативных социальных тенденций приобретают первостепенное значение. В этом контексте особенно актуальными становятся вопросы противодействия преступности, предупреждения преступлений и других правонарушений, профилактической работы с населением. На основании современных представлений о сущности преступности определено, что противодействие преступности и ее проявлениям является комплексной системой социально-правовых мер, направленных на предотвращение совершения уголовных преступлений и своевременного реагирования на их совершение. Исследованы проблемы детерминант преступности в основных сферах общественной жизни (экономическая, политическая, правовая, социокультурная).

Ключевые слова: преступность, противодействие преступности, аксиологический аспект, права человека, общечеловеческие ценности.

Podkovenko T.

Counteracting crime: axiological aspect

The article analyzes the current state and dynamics of crime in Ukraine through the prism of the axiological standards of a democratic society. In the conditions of the rule of law, the problem of protecting its citizens from criminal encroachments, as well as counteracting attempts to criminalize society, neutralize negative social trends are of paramount importance. In this context, the issues of combating crime, crime prevention and other offenses, and preventive work with the population are particularly acute. Based on current perceptions of the nature of crime, it is determined that counteracting crime and its manifestations is a system of social and legal efforts aimed at preventing and responding to criminal offenses. The problems of the determinants of crime in the main spheres of public life (economic, political, legal, socio-cultural) are investigated.

Keywords: crime, counteracting crime, axiological aspect, human rights, universal human values.

Постановка проблеми. У сучасних умовах побудови правової держави проблеми ефективного захисту її громадян від злочинних посягань, а також протидії спробам криміналізації суспільства, нейтралізації негативних соціальних тенденцій набувають першочергового значення. У цьому контексті особливо гострими постають питання протидії злочинності, запобігання злочинам та іншим

правопорушенням, належної профілактичної роботи з різними групами населення [1, с. 9], оскільки від їх своєчасного вирішення суттєво залежить можливість вільного та успішного існування сучасної людської цивілізації в руслі подальшого закріплення і розширення здобутків демократії, утвердження і забезпечення пріоритету прав та свобод людини, створення умов для її вільного та безперешкодного, а головне – безпечного розвитку. Саме тому питанням протидії та запобігання злочинності приділяється така увага як на науково теоретичному, так і на практичному рівнях не тільки в окремих країнах, а й у масштабі регіональних (наприклад, Європейського Союзу – Європол, Євроюст) та міждержавних (Інтерпол, ФАТФ, ООН (Конгрес ООН із запобігання злочинності та з кримінального правосуддя)) утворень. У фаховій літературі звернуто увагу, що запобігання злочинності охоплює безліч різноманітних заходів, напрямів діяльності уповноважених суб'єктів, прогнозування і планування, ресурсного забезпечення тощо, але все це потребує наукового обґрунтування, розумного впровадження і грамотного управління процесом запобігання злочинності [2, с. 11]. Це підтверджує комплексність та складність цих питань, а також необхідність системного та цілеспрямованого підходу до їх вирішення не тільки з боку держави та її уповноважених органів, а й усього суспільства загалом. І кожна країна світової спільноти вживає різноманітні соціальні, правові, економічні, організаційні, інформаційні та інші заходи в площині протидії, запобігання та боротьби зі злочинністю.

У процесі тривалої еволюції людського суспільства діяльність у сфері охорони правопорядку зазнала значних трансформацій. Зокрема, заходи кримінального покарання почали співвідноситися із заходами попередження злочинів, причому в багатьох країнах світу, в т. ч. в Україні, цим заходам надається пріоритетне значення [3, с. 136]. Варто наголосити, що ще Платон у IV ст. до нашої ери висловив думку про те, що діяльність щодо запобігання злочинності повинна мати пріоритет перед каральною політикою держави. Видатний мислитель Античності Арістотель вважав, що суспільство слід так влаштувати, щоб воно боролось із зіпсованими мораллю, звичками і звичаями, тобто такими, що суперечать розуму, розумній природі людини, порушують суспільну гармонію. Правову аргументацію ця думка одримала у XVIII ст. в роботах юристів класичної школи кримінального права, що заклали основу нової політики в боротьбі зі злочинністю [4, с. 191]. Просвітителі XVIII ст. знову повернулися до думки про зв'язок права і профілактики злочинів. Право, на їхню думку, могло б стати потужним засобом вирішення конфліктів у суспільстві. Була висунута ідея створення правової держави, одним з найважливіших завдань якої – попереджати злочини, вчасно запобігати суспільним загрозам.

У відомому трактаті «Про дух законів» Ш. Монтеск'є обґрунтував положення про розподіл влади в суспільстві, де панує право, і сформулював вимогу, що хороший законодавець дбає не стільки про покарання за злочин, скільки про попередження злочинів. Він постарався не стільки карати, скільки покращувати звичаї та вдачі людей. Ідея Монтеск'є отримала розгорнуту правову аргументацію в роботі Ч. Беккарія «Про злочини і покарання». Коментуючи цю працю, Вольтер сформулював принципово важливе положення про те, що попередження злочинів є справжньою юриспруденцією в цивілізованому суспільстві. Друга половина XX – початок XXI ст. дали якісно новий поштовх формуванню гуманістичної політики кримінального права. Міжнародні стандарти в галузі прав людини сформували концепцію загальнолюдських цінностей, заклали аксіологічну основу для захисту прав і свобод людини, надали їй правового аспекту. Права та свободи людини, їх повнота та зміст, рівень захищеності стали важливим критерієм оцінювання діяльності держави, її демократичності.

Сьогодні розвиток України, поряд з позитивними ідеями та впливом здійснюваних демократичних реформ, характеризується негативними і доволі довготривалими наслідками системної економіко-політичної кризи. Вона виявляється у процесах економічних перебудов, різкої соціальної поляризації суспільства, у доволі складних відносинах між гілками влади та (що найбільш негативно) широкій криміналізації різних сторін суспільного життя, що полягає у збільшенні виявів організованої злочинності, наркоманії, корупції, екстремізму на міжетнічному ґрунті. Все це є тим переліком процесів, які становлять внутрішній виток загроз і небезпек для стабільності, а отже, й внутрішньої безпеки суспільства. У зв'язку з цим у внутрішньополітичному аспекті перед державою окреслено такі першочергові завдання: 1) збереження миру як загальнолюдської цінності; 2) збереження цілісності держави; 3) гарантування реалізації прав та свобод людини; 4) протидія злочинності як системної та цілеспрямованої діяльності правоохоронних органів [5, с. 3].

Злочинність – явище цілісне і всі його ознаки взаємозалежні між собою. Це явище суспільного життя, яке постійно пов'язане із розвитком суспільства і виявляється в соціальних відносинах у різних формах. Сутність злочинності як соціально-правового явища тісно пов'язана з природою і змістовним ха-

рактором суспільних відносин, а також з тією соціальною категорією, яка вказує на її правовий характер у відповідних законах.

Саме тому на сучасному етапі розвитку суспільства однією з основних внутрішніх функцій держави є, як відомо, запобігання злочинності та боротьба з нею. Від належного виконання цієї функції значною мірою залежить не тільки стан правопорядку в країні, а й інші показники, що характеризують якість життя населення, а саме: стан безпеки і захищеності індивіда, рівень корумпованості управлінського апарату, прозорість політичних, економічних та соціальних процесів тощо. Відповідно ефективність здійснення державою функції щодо боротьби зі злочинністю багато в чому визначає ефективність функціонування державної влади взагалі. Саме тому держава повинна приділяти значну увагу реалізації цієї надважливої функції [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми стану злочинності та виявлення тенденцій її розвитку й пошуку оптимальних та ефективних шляхів її подолання є постійним об'єктом дослідження провідних вітчизняних та зарубіжних науковців. Серед вітчизняних дослідників цієї проблематики приділяють значну увагу такі науковці, як О.Баганець, О. Бандурка, Є. Блажівський, В. Голіна, Л. Давиденко, С. Денисова, О. Джужа, В. Дрьомін, А. Закалюк, О. Кальман, А. Корягіна, В. Куц, О. Литвинов, С. Мінченко, С. Міщенко, В. Трубников, П. Хряпінський, І. Яковець та ін. У своїх дослідженнях науковці звертають увагу на різні аспекти протидії злочинності: від методологічної основи попередження злочинності до практичної складової діяльності правоохоронних органів щодо протидії злочинності. У своїх наукових пошуках учені акцентують увагу на тому, що ця діяльність має комплексний характер і вимагає зусиль не тільки конкретних правоохоронних органів, а й суспільства загалом, активної життєвої позиції кожного. Дослідження українських кримінологів збагатили знання щодо природи та сутності злочинності, заходів запобігання цьому явищу, причин та умов окремих злочинів, особливостей особи злочинця. Отримані результати повністю підтверджують думку щодо пріоритетності недопущення вчинення злочинів шляхом їх запобігання. Запобігання злочинності – реальний засіб її протидії, який передбачає здійснення цілої системи виважених та взаємопов'язаних заходів, як складової кримінологічної політики держави. Проте, незважаючи на велику кількість наукових досліджень, проблема ефективного забезпечення протидії злочинності в Україні і надалі залишається актуальною.

Виклад основного матеріалу дослідження. Безумовний пріоритет загальнолюдських цінностей цілком виправданий, оскільки це ті загальноновизнані цінності, які становлять спільний здобуток національних культур і дедалі ширше забезпечуються правовими засобами, формально закріплюються у тексті правових актів. Зокрема, Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. та інші міжнародно-правових документи юридично визнали такі загальнолюдські цінності, як життя людини, гідність, свободу, справедливість, загальний мир, особисту недоторканність, рівність перед законом, власність тощо. В Основному законі України офіційно відображене положення про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» (ч. 1 ст. 3 Конституції України) [7]. Це положення свідчить про збіг значної частини національних цінностей із загальнолюдськими. Вказана стаття водночас виступає головною аксіологічною та конституційною основою захисту прав і свобод людини. Права і свободи людини та їх гарантії не просто визначають зміст і напрямок діяльності держави, а є головним обов'язком держави. Пріоритет загальнолюдських цінностей певною мірою закріплено і в чинному Кримінальному кодексі України, де зазначено, що «...Кримінальний кодекс України ґрунтується на ... загальноновизнаних принципах і нормах міжнародного права» (ч. 1 ст. 3); «Закони України про кримінальну відповідальність повинні відповідати положенням, що містяться в чинних міжнародних договорах, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України» (ч. 5 ст. 3) [8].

Визнання людини найвищою соціальною цінністю принципово змінює усю правову систему, надає їй якісно нових рис та якостей, зокрема таких: зміна внутрішньої сутності права та теоретичних підходів до його розуміння; підвищення ролі принципу справедливості як сутнісної ознаки права; визнання норм міжнародного права в як джерела національного права; визнання прав і свобод людини як основи прогресивного та стабільного розвитку правової системи; становлення та розвиток громадянського суспільства як основи правової держави; задіяння міжнародних механізмів захисту прав і свобод людини; поглиблення євроінтеграційних процесів, які позитивно впливають на розвиток національної правової системи. В контексті сучасного плюралізму концепцій праворозуміння ціннісний аспект права відтворює конституційне положення про те, що людина є найвищою соціальною цінністю. Ця основоположна засада зумовлює закріплення та охорону правом загальноновизнаних цінностей людської цивілізації, перелік яких поступово розширюється і розкриває все нові грані суспільного життя. Тому категорія цінності в праві є взаємообумовленим поняттям людини. Без людини, поза людиною будь-яке поняття цінності та його

смісловне наповнення втрачає свій зміст. Правові цінності (свобода, справедливість, формальна рівність (рівність у праві), демократія, гуманізм, права та свободи людини тощо) є одночасно змістовними характеристиками самого права. Це ті сутнісні риси права, які роблять право правом, а людину визначають, як правову істоту. Саме ці цінності на сьогодні вважаються визначальними. Але вони не можуть існувати автоматично, функціонувати лише тому, що вони закріплені на певному державному рівні, чи тому, що їм надано певної офіційності. Втілення цих цінностей у правову реальність потребує і від самої людини певних зусиль, насамперед усвідомлення себе правовою істотою, визнання для себе цінності права і неухильного дотримання вимог права у повсякденному житті, глибоке внутрішнє переконання у необхідності дотримання вимог права не просто, як особистого блага, а як загального блага всього суспільства. Лише за таких умов ідея громадянського суспільства та правової держави може стати реальністю, а право як загальнолюдська та цивілізаційна цінність буде засобом творення повноцінної особистості [9, с. 254–255].

Сьогодні у колі демократичних правових держав законодавці, створюючи каталог цінностей, що підлягають кримінально-правовій охороні, ставлять людину та її гідність у центр, визначаючи їх безумовну пріоритетність [10, с. 96–97]. Загальновизнано, що права і свободи людини виникають з притаманної та невід'ємної для кожної людини її гідності, належності до *Homo sapiens*. Саме вони встановлюють межі публічного закону про покарання, визначаючи каталог заборонених дій під загрозою кари, а також заходів кримінального покарання за них [11, с. 25]. У цьому сенсі можна сказати, що категорія гідності людини стає аксіологічною основою для подальших детальних нормативних рішень кримінального права [12, с. 10].

В умовах інтеграції України до Європейського Союзу дедалі більшої актуальності набуває питання необхідності створення чіткої системи запобігання злочинності. Саме профілактика протиправної поведінки є дієвим шляхом боротьби зі злочинами проти життя та здоров'я особи. Тому одне з основних завдань держави на сучасному етапі – це формування адекватних правових та організаційних механізмів протидії злочинності, яка руйнує систему захисту національних інтересів та охорони законних прав і свобод громадян. Як свідчить практика, запобіганню та припиненню цих злочинів перешкоджає їхня латентність, тривалість у часі, особливості, що відповідно вимагає удосконалення кримінологічного забезпечення.

Вміння завчасно протистояти злочинності та її виявам є однією із найважливіших умов ефективності боротьби з нею. Б. Головкін запропонував новітнє бачення суспільного запобігання злочинності, засноване на ідеї забезпечення безпеки від злочинності та її виявів. На його думку, такий підхід є вимогою часу, зумовлений сучасним усвідомленням суспільної значущості відвернення кримінальних загроз суспільному прогресу, забезпечення законності та правопорядку [13, с. 302].

Для належного забезпечення дотримання прав і свобод людини постає необхідність в організації відповідної системи органів (суб'єктів), які в законодавстві та науковій літературі отримали назву правоохоронних органів [14, с. 170].

Відповідно до п. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до правоохоронних органів належать органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [15]. Перераховані в наведеній нормі Закону державні структури належать до правоохоронних органів у широкому змістовному понятті. У вузькому розумінні до правоохоронних органів відносять органи кримінальної юстиції, а саме: органи внутрішніх справ, податкової міліції, служби безпеки, митної служби і прокуратури. Вказані органи виконують особливу роль серед спеціальних суб'єктів протидії злочинності загалом і кримінологічного запобігання зокрема. Виділення цих органів в окрему групу зумовлено наявністю в них основних загальних першочергових функцій – запобігання та боротьби зі злочинністю.

В. Аверянов вважає, що «абсолютно новий погляд на соціальну цінність протидії злочинності полягає в тому, що вона сприймається як засіб забезпечення прав і свобод людини у сфері функціонування виконавчої влади держави» [16]. Практика показує, що в широкому розумінні суб'єктом правоохоронної діяльності є держава через виконавчі, судові органи та прокуратуру, а також громадські організації та об'єднання. Отже, суб'єктами діяльності у сфері протидії порушенню закону можуть бути органи, установи, окремі особи, які виконують принаймні одну з функцій протидії, наприклад, організацію, координацію виконання або безпосередню участь у виконанні конкретних завдань.

Правове регулювання у сфері протидії злочинності в Україні здійснюється в межах Конституції України, Кримінального, Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів, законів

України «Про Національну поліцію», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України», «Про Національне Антикорупційне Бюро України», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про запобігання корупції», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та ін.

С. Міщенко зазначає, що протидія злочинності за своїм характером є правоохоронною діяльністю, яка розглядається, як багатофункціональне і різноаспектне поняття, що охоплює практично усі сфери державної діяльності. Вона здійснюється на загальносоціальному та спеціальному рівнях. Загальносоціальна протидія злочинності є основою спеціальної протидії. Спеціальна протидія здійснюється шляхом правового реагування на вчинення злочину та спеціальнокримінологічного запобігання новим злочинам [17, с. 10].

Розглядаючи зміст поняття протидії злочинності, О. Бандурка та Л. Давиденко зазначили, що вона охоплює як боротьбу зі злочинністю, так і боротьбу в аспекті запобігання їй [18, с. 86]. Боротьба зі злочинністю в усіх її виявах, напрямках та формах є в основі кримінально-правової політики. О. Бандурка та О. Литвинов визначають протидію злочинності, як особливо інтегрований, багаторівневий об'єкт соціального управління, який складається з різноманітної за формами діяльності відповідних суб'єктів (державних, недержавних органів та установ, громадських формувань та окремих громадян), які взаємодіють у вигляді системи різнорідних заходів, спрямованих на пошук шляхів, засобів та інших можливостей ефективного впливу на злочинність з метою зниження інтенсивності процесів детермінації злочинності на усіх рівнях, нейтралізації дії її причин та умов для обмеження кількості злочинних виявів до соціально толерантного рівня [19, с. 45].

Системою дій щодо протидії злочинності охоплюється три сфери суспільних відносин:

1. Загальна організація протидії злочинності – є сукупністю організаційних (облік, реєстрація), управлінських (прогнозування, планування, координація, визначення стратегії і тактика), профілактичних (реалізація програм і планів, здійснення профілактичних заходів), контрольних (вивчення практики, встановлення тенденції злочинності) та інших дій різноманітних органів та установ. Ці органи чітко взаємодіють, скоординовують свою діяльність для досягнення спільних результатів.

2. Правоохоронна діяльність – є системою заходів, що спрямовані на реалізацію правоохоронних та/або правозастосовних функцій державними органами, громадськими організаціями чи громадянами.

3. Попередження злочинності – це здійснення спеціальними суб'єктами передбачених законом заходів для недопущення розвитку злочинного наміру на попередніх стадіях вчинення злочину, виявлення ознак скоєних злочинів, встановлення осіб, які їх скоїли, притягнення цих осіб до відповідальності, відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів громадян та відшкодування збитків від злочинних дій [19, с. 45].

Злочинність в Україні характеризується високим рівнем, несприятливою динамікою та структурою. На сучасний стан злочинності в нашій державі впливають соціально-економічні, політичні, правові, моральні та інші фактори. О. Тимчук акцентує увагу на глибинних причинах злочинності в Україні. Ці причини коріняться в особливостях тих соціальних процесів, які відбуваються в усіх сферах українського суспільства, зокрема в ціннісно-нормативній. Насамперед автор наголошує на девальвації моралі, заснованої на загальнолюдських цінностях, на руйнуванні колективістських соціалістичних цінностей радянської епохи, різкої відмінності між проголошеними владою деклараціями та повсякденною реальністю кризового суспільства, яка надзвичайно далека від високих етичних ідеалів (цинізм, аморальність, гонитва за прибутками за будь-яку ціну, фантастичне збагачення нуворишів, безкарність зловживань політичної еліти та чиновників тощо). Окрім того, панування примітивних зразків «масової культури» (передусім на телебаченні), основними цінностями яких є крайній індивідуалізм, культ «розкішного життя», жорстокість, розпущена сексуальна поведінка, всеохопне споживацтво мають також криміногенне значення. Надзвичайно негативно впливає і кримінальна субкультура (особливо молодіжна), якій бере участь у відтворенні злочинності [20, с. 224]. Усі ці чинники суттєво впливають на міжнародний рейтинг нашої країни і на свідомість громадян, які все більше відмовляються довіряти органам правопорядку та правосуддя.

Висновки. Таким чином, з метою забезпечення захисту конституційних прав і свобод, життя, здоров'я та майнових інтересів громадян, зміцнення правопорядку як найважливішої умови нормального функціонування суспільства і держави, зважаючи на загострення криміногенної ситуації, виникає необхідність вжиття великомасштабних комплексних заходів. У сучасних умовах протидія злочинності набуває новітнього гуманістичного змісту. Основною цінністю сучасного ліберального суспільства і незмінною цілью його розвитку є людина. Права людини та їх реальне дотримання мають бути найважливішими ін-

дикаторами належної роботи усієї інституціональної системи, головним призначенням якої є утвердження справедливості в суспільстві та державі.

У демократичних правових державах принцип поваги до людської гідності є аксіологічним фундаментом кримінального права. Це надає кримінальному закону гуманістичний вимір. Він передбачає постулат щодо поваги людської гідності як злочинця, так і жертви. Це означає, що людину ніколи не можна розглядати, як засіб для досягнення певної мети. Приймаючи нормативні рішення, спрямовані на захист навіть найважливіших цінностей, законодавець не може відмовитися від захисту гідності людини. Тільки тоді кримінальне законодавство досягне аксіологічної узгодженості, що забезпечить його визначеність та стабільність [12, с. 25]. Один із найбільш авторитетних реформаторів світу, колишній прем'єр Сінгапуру Лі Куан Ю говорив: «Найбільше нам потрібна стабільність, визначеність, безпека. Демократія не працює в умовах хаосу, закони не діють, коли немає порядку» [21].

Сьогодні основною проблемою є неприйнятність заходів у сфері попередження злочинності та подолання злочинності в умовах сучасних тенденцій її розвитку та розширення її території. Незважаючи на певні успіхи в діяльності Національної поліції України, НАБУ та інших правоохоронних органів, слід визнати, що криміногенна ситуація в країні залишається складною, напруженою, а її негативні тенденції розширюються. Зростає кримінальний професіоналізм, злочини стають все більш жорстокими, розповсюджується їх економічна мотивація [14, с. 169]. За цих умов має бути надано пріоритет питанням удосконалення системи профілактики правопорушень, посиленню боротьби з організованою злочинністю, забезпеченню охорони громадського порядку та громадської безпеки, розширенню міжнародного співробітництва у боротьбі із злочинністю, а також науковому та інформаційно-технічному забезпеченню правоохоронної діяльності. На нашу думку, потрібно здійснювати комплексний соціальний контроль за злочинністю. Цей вплив має відбуватися через систему економічних, правових, організаційних, ідеологічних, соціально-психологічних, оперативних та репресивних заходів, спрямованих на протидію злочинності.

Таким чином, протидію злочинності можна визначити, як систему різноманітних видів діяльності та комплексних заходів (які здійснюються суспільством та державою), спрямованих на попередження, усунення, нейтралізацію й обмеження (ослаблення) факторів, що детермінують злочинність. Як один із найважливіших напрямів соціального управління протидія злочинності охоплює реалізацію системи різноманітних за змістом заходів: політичних, ідеологічних, економічних, правових, організаційно-управлінських, культурно-виховних, медичних і технічних. Саме реалізація всіх потенційних можливостей суспільства, органічне поєднання різноманітних заходів та їх впровадження з дотриманням принципів комплексності, об'єктивності, наукової обґрунтованості, законності, гуманності та ін. дасть змогу здійснювати ефективну діяльність щодо захисту суспільства від суспільно небезпечних посягань.

Насамкінець слід зазначити, що, як слушно зазначає С. Лукашевич, для того щоб спрямувати використання всіх засобів протидії до спільної мети з найменшими суперечностями між ними, необхідно займатися спеціальною діяльністю – політикою протидії злочинності [22, с. 173]. У зв'язку з чим перед науковцями виникає складна проблема визначення стратегії діяльності з протидії злочинності в державі та розробки перспективних довгострокових цільових державних програм. Важко виокремити одну або кілька причин, які мають найбільший вплив на стан злочинності, що має доволі складний характер і посягає на цілісну систему загальнолюдських цінностей. Саме тому цей аспект вимагає спільних зусиль як правоохоронних органів, так і суспільства загалом, потребує активної свідомої позиції кожного громадянина у боротьбі зі злочинністю.

Список використаних джерел

1. Бандурка О. М. Концепція програми попередження злочинів в Харківській області на 2010–2015 роки. *Попередження злочинів суб'єктами оперативно-розшукової діяльності* : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 17 груд. 2010 р.) Харків : ХНУВС, 2010. С. 9–13.
2. Кримінологія: Загальна та Особлива частини : підручник / В. В. Голіна, Б. М. Головкін, М. Ю. Валуйська, О. В. Лисодед та ін. ; за ред. В. В. Голіни і Б. М. Головкіна. Харків : Право, 2014. 514 с.
3. Курс кримінології: Загальна частина : підруч. : у 2 кн. / О. М. Джужа, П. П. Михайленко, О. Г. Кулик [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Джужи. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
4. Корягіна А. Запобігання злочинності як різновид соціально-профілактичної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 191–196.
5. Нікітін Ю. В. Протидія злочинності в системі забезпечення внутрішньої безпеки українського суспільства : монографія. Київ : ВНЗ «Національна академія управління», 2009. 373 с.

6. Правова система України: історія, стан та перспективи : в 5 т. Т. 5. 2009. URL : http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Tom_5.pdf (дата звернення: 20.01.2020).
7. Конституція України 28 червня 1996 року. Редакція від 21.02.2019 року, підстава № 2680-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 21.01.2020).
8. Кримінальний кодекс України. Закон України 5 квітня 2001 року № 2341-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 20.01.2020).
9. Подковенко Т. О. Ціннісні аспекти права в контексті сучасного праворозуміння *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер. : Право*. 2013. Вип. 21. Ч. I. Т. 3. С. 252–255.
10. Wiak K. Człowiek w prawie karnym, [w:] Czakowska M., Kutta J. (red.), Człowiek w społeczeństwie i w prawie, Bydgoszcz 2013. S. 96–97.
11. Wróbel W., Zoll A. Polskie prawo karne. Część ogólna, Kraków, Wydawca: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak 2012, 606 s.
12. Aksjologiczne podstawy polskiego prawa karnego w perspektywie jego ewolucji. Redakcja naukowa Alicji Grzeškowiak, Igora Zgolińskiego. Bydgoszcz, Copyright by Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, 2017. 168 s.
13. Головкін Б. М. Корислива насильницька злочинність в Україні: феномен, детермінація, запобігання : монографія. Харків : Право, 2011. 440 с.
14. Minchenko S., Dzhuzha A. Wiktymologiczne zasady przeciwdziałania przestępstwom na Ukrainie. *Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje*. 2018. № 32. С. 169–180.
15. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів. Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-XII. Редакція від 05.08.2018 року, підстава - 2509-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 20.01.2020).
16. Averianov V. Praworzędność i reforma ukraińskiego prawa administracyjnego. *Prawnik*. 2000, № 2.
17. Міщенко С. Г. Роль кримінальної юстиції в протидії злочинності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2011. 19 с.
18. Бандурка О. М., Давиденко Л. М. Преступность в Украине: причины и противодействие : монографія. Харків, 2003. 368 с.
19. Бандурка О. М., Литвинов О. М. Протидія злочинності та профілактика злочинів : монографія. Харків, 2011. 308 с.
20. Тимчук О. Л. Злочинність в Україні: сучасний стан, тенденції, детермінація. *Вісник Запорізького нац. ун-ту. Сер. : Юридичні науки*. 2012. № 2 (I). С. 223–231. URL : http://eir.zntu.edu.ua/bitstream/123456789/1300/1/Тymchuk_%D0%A1rime_in_Ukraine.pdf (дата звернення: 22.01.2020).
21. Крук О. Країна, яка поборолла корупцію. *Персонал-плюс*. 2009. 1–7 липня. № 26 (328). URL : <http://www.personal-plus.net/328/5090.html> (дата звернення: 22.01.2020).
22. Лукашевич С. Ю. Кримінологічна характеристика та попередження злочинності засуджених в місцях позбавлення волі : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 173 с.

References

1. Bandurka, O.M. (2010). Kontseptsiiia prohramy poperedzhennia zlochyniv v Kharkivskii oblasti na 2010-2015 roky [Concept of Crime Prevention Program in Kharkiv Region for 2010-2015]. *Poperedzhennia zlochyniv subiektamy operatyvno-rozshukovoi diialnosti – Prevention of crime by subjects of search and operative activity: Materials of scientific and practical conference*. (pp. 9-13). Kharkiv: KhNUVS [in Ukrainian].
2. Holina, V.V., Holovkin, B. M., Valuiska, M.Iu., & Lysodied, O. V. (2014). *Kryminolohiia: Zahalna ta Osoblyva chastyny [Criminology: General and Special Part]*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
3. Dzhuzha, O. M., Mykhailenko, P.P., & Kulyk, O. H. (2001). *Kurs kryminolohii: Zahalna chastyna [Criminology course: Common part]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
4. Koriahina, A. (2016). Zapobihannia zlochynnosti yak riznovyd sotsialno-profilaktychnoi diialnosti [Crime prevention as a kind of social and preventive activity]. *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law, II*, 191-196 [in Ukrainian].
5. Nikitin, Yu. V. (2009). *Protydiia zlochynnosti v systemi zabezpechennia vnutrishnoi bezpeky ukrainskoho suspilstva [Crime counteraction in the system of internal security of Ukrainian society]*. Kyiv: VNZ «Natsionalna akademiia upravlinnia» [in Ukrainian].
6. *Pravova systema Ukrainy: istoriia, stan ta perspektyvy [The Ukrainian legal system: history, status and prospects]* (2009). Retrieved from http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Tom_5.pdf [in Ukrainian].

7. *Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]* (1996, June 28). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
8. *Kryminalnyi kodeks Ukrainy [The Criminal Code of Ukraine]* (2001, April 5). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> [in Ukrainian].
9. Podkovenko, T. O. (2013). Tsinnisni aspekty prava v konteksti suchasnoho pravorozuminnia [Valuable aspects of law in the context of modern legal thinking]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriiia «Pravo» – Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. Right series, 21, tom 3, 252-255* [in Ukrainian].
10. Wiak, K. (2013). *Człowiek w prawie karnym [A man in criminal law]*. Bydgoszcz [in Poland].
11. Wrubel, W. & Zoll, A. (2012). *Polske kryminalne zakonodavstvo. Zahalna chastyna [Polish criminal law. General part]*. Kraków, Wydawca: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak [in Poland].
12. Grzeskowiak, A. & Zgolinski, I. (2017). *Aksiolohichni osnovy polskoho kryminalnoho prava v perspektyvi yoho evoliutsii [Axiological foundations of Polish criminal law in the perspective of its evolution]*. Bydgoszcz, Copyright by Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy [in Poland].
13. Holovkin, B. M. (2011). *Koryslyva nasylnytska zlochynnist v Ukraini: fenomen, determinatsiia, zapobihannia [Self-serving violent crime in Ukraine: phenomenon, determination, prevention]*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
14. Minchenko, S. & Dzhuzha, A. (2018). *Viktymolohichni zasady zapobihannia zlochynnosti v Ukraini [Victimological principles of crime prevention in Ukraine]*. *Kultura bezpeky. Naukovo-praktychnyi-rozdum – Security Culture. Science-Practice-Reflections, 32, 169-180* [in Poland].
15. *Pro derzhavnyi zakhyst pratsivnykiv sudu i pravookhoronnykh orhaniv. Zakon Ukrainy vid 23 hrudnia 1993 roku № 3781-XII [On state protection of court employees and law enforcement agencies. Law of Ukraine of December 23, 1993 No. 3781-XII]*. (1993, December 23). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> [in Ukrainian].
16. Averianov, V. (2000). *Verkhovenstvo prava ta reforma administratyvnoho prava Ukrainy [Rule of law and reform of Ukrainian administrative law]*. *Advokat –Lawyer, 2* [in Poland].
17. Mishchenko, S. H. (2011). *Rol kryminalnoi yustytzii v protydii zlochynnosti [The role of criminal justice in combating crime]*. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
18. Bandurka, O. M. & Davydenko, L. M. (2003). *Prestupnost v Ukraine: prychny y protyvodeistvye [Crime in Ukraine: Causes and Counteraction]*. Kharkiv [in Ukrainian].
19. Bandurka, O. M. & Lytvynov, O. M. (2011). *Protydiia zlochynnosti ta profilaktyka zlochyniv [Crime prevention and crime prevention]*. Kharkiv [in Ukrainian].
20. Tymchuk, O. L. (2012). *Zlochynnist v Ukraini: suchasnyi stan, tendentsii, determinatsiia [Crime in Ukraine: current state, trends, determination]*. *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu. Seriiia: Yurydychni nauky – Bulletin of Zaporizhzhya National University. Series: Law, 2, 223-231*. Retrieved from http://eir.zntu.edu.ua/bitstream/123456789/1300/1/Tymchuk_%D0%A1rime_in_Ukraine.pdf [in Ukrainian].
21. Kruk, O. (2009). *Kraina, yaka poborola koruptsiuu [A country that has combated corruption]*. *Personal-plus – Staff-plus, 26 (328)*. Retrieved from <http://www.personal-plus.net/328/5090.html> [in Ukrainian].
22. Lukashevych, S. Yu. (2001). *Kryminolohichna kharakterystyka ta poperedzhennia zlochynnosti zasudzhennykh v mistsiakh pozbavleniia voli [Criminological characteristics and crime prevention of prisoners in prisons]*. Candidates thesis. Kharkiv [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 05.02.2020.

Віктор Савенко,

доктор юридичних наук, доцент, професор
кафедри теорії та історії держави і права
Тернопільського національного
економічного університету

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9334-6785>

СТРУКТУРНІ МОДЕЛІ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ПРАВА В УМОВАХ ПРАВОВОЇ РЕАЛЬНОСТІ

Проаналізовано загальнотеоретичні юридичні моделі правової реальності як лінійного явища, притаманного науковому розумінню юриспруденції, досліджено принципи побудови галузевої системи права в парадигмі його сучасного розуміння; охарактеризовано природу, сутність та ознаки правової реальності як наукової категорії; розглянуто структурні моделі реалізації норм права в умовах правової реальності.

Ключові слова: *правова реальність, галузі права, моделі правової реальності, система права, правосвідомість, суспільство.*

Бібл.: 10.

Savenko V.

Structural models for the implementation of the rules of law in conditions of legal reality

The article examines the phenomenon of legal reality, as the basis of the deontological being of society and the level of compliance of the legal law with the universal laws of being; analyzes the fundamental principles of the emergence and structure of legal reality; interdependencies between natural law and current legal reality are monitored; the idea that any definition of law contains an ontological basis is substantiated.

The article focuses on the fact that the rethinking of laws in modern legal science is formed on the basis of philosophical approaches, among which the most important place is just the right reality as the highest form of systematization of the theory of legal knowledge. System analysis of the law in the structure of legal reality measures the formal implementation of the law of verified decisions.

The author concludes that further development of the philosophical understanding of the legal law will go towards enriching its present understanding, which will be synchronized with the ever deeper knowledge in the anthropological, philosophical, social and legal dimensions. The invariability of the fundamental principles of the construction of legal laws is rooted in the fact of their rooting in the transcendental-axiological dimension.

Thus, legal reality is a rather complex and multidimensional mechanism that encompasses a number of significant social processes: legal, social, state, political, ideological, value formation, legal relations, and creates a harmonious platform for internal and external interaction of being, formed from legal entities, phenomena, views that are objectively reproduced in the field of legal matter. Therefore, further methodological studies of legal reality require a clear and correct scientific approach, which will make sure that this concept is applied in the categorical apparatus of legal science.

Keywords: *legal reality, branches of law, models of legal reality, system of law, justice, society.*

Постановка проблеми. Проблема дослідження правової реальності у вітчизняній філософії права не нова, однак теоретичне обґрунтування її аспектів потребує додаткового аналізу та уточнення. Зокрема, відсутність усталених підходів до проблеми концептуалізації сутнісних характеристик сучасного права та його галузевої структури породила полеміку щодо філософського обґрунтування закону як першооснови правової реальності буття сучасного соціуму. Цей закон називали колись божественним правом, потім природним правом, а тепер правами людини, як основного та беззаперечного суб'єкта правовідносин, завдяки якому виникла й існує правова реальність. З цієї причини розкриття деонтологічної природи і структурної моделі правової реальності – це актуальний напрямок дослідження сучасної філософії права.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Генезу ідеї правової реальності, її структуризації і місця в ній закону у філософії права, теорії права, філософії, політології, соціології і суміжних науках досліджували М. Андріанов, М. Арабаджи, О. Балинська, В. Бліхар, В. Вовк, Т. Гарасимів, О. Гвоздік,

В. Гришук, О. Гришук, Н. Гураленко, М. Кельман, М. Костицький, М. Кравчук, О. Литвинов, В. Нерсисянц, О. Омельчук, П. Рабінович, С. Сливка, А. Токарська, М. Цимбалюк, Ю. Шемшученко та ін.

Науковий пошук критеріїв раціональних та ірраціональних засад структуризації правової реальності та їх впливу на громадянське суспільство і правову державу відображений у працях В. Априлевої, М. Асланяна, О. Бандури, Л. Богачової, М. Братасюк, А. Величко, І. Гавриленка, Л. Грішиної, І. Ісаєва, О. Зайчук, А. Карася, А. Кауфмана, П. Мельника, П. Недбайла, М. Недюхи, М. Панова, М. Парнюка, Є. Романюка, О. Сауляка, В. Сіренка, С. Слободнюка, А. Ступака, С. Шевцова, К. Шелестова, К. Шундікова та ін. Саме вони становлять історіографічну основу статті.

Мета статті – проаналізувати філософські аспекти та закономірності формування структурної моделі реалізації норм права в умовах правової реальності, як основи деонтологічного буття соціуму.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правова реальність – термін міждисциплінарний і міжнауковий. Як інструмент і об'єкт дослідження він зустрічається не лише в окремих галузях юридичної науки, а й у філософії, соціології, політології, культурології тощо. Концептуалізуючи всі явища правової дійсності, це поняття уособлює сукупність усіх статичних та динамічних явищ, що перманентно розгортаються в будь-якій правовій системі. Відтак філософське осмислення правової реальності розгортається в межах міждисциплінарної філософсько-правової науки. Одним з її основних завдань є синтезувати досягнення юриспруденції та філософії з метою комплексного дослідження феномена права, або правової реальності.

З метою встановлення єдиного і комплексного підходу до усвідомлення структури правової реальності вчені пропонують її інтегроване розуміння, згідно з яким зміст поняття «правова реальність» розкривається у зв'язку із визначенням деонтології права, її укоріненні в людській свідомості [1, с. 112].

У центрі правової реальності перебуває людина як основний та беззаперечний суб'єкт правовідносин, завдяки якому вона виникає й існує. Людина розглядається, як своєрідна тотальність, що виражається у вигляді певних структур, способів буття та символів, розуміння яких наближає до усвідомлення її природних можливостей і потреб [5, с. 310].

Правова реальність як явище соціального порядку, інтегрувавшись із правовою свідомістю та ідеологією, утворює систему обов'язкових для виконання особливих правил правової поведінки, які хоч і відрізняються від інших правил суспільного життя, наприклад правил моралі, пристойності чи релігійних заповідей, проте окреслюють у людській свідомості чіткі межі дозволеного та забороненого [2, с. 276–277].

Цивілізація еволюціонує, що зумовлює прискорення історичних процесів та неминуче веде до суттєвих мутацій правової системи (відмінності між правовою системою епохи консулів, коли з'явилися інститути сучасної Франції, або Цивільним кодексом і нашою цивілізацією незмірно глибші, ніж відмінності між тим же правом консулів та римською цивілізацією, яка стала живильною базою для істотної частини наполеонівської правової системи), а відтак можна стверджувати, що право за своєю природою пов'язане з фактами соціального життя [2, с. 276–277].

На сучасному етапі розвитку наявні різні моделі сприйняття права. Наприклад, Ж.-Л. Бержель пропонує розглядати право як одночасно моральну та соціальну норму, за допомогою якої окреслюються зовнішні обриси її юридичного контексту [2, с. 36–37]. Однак, на наш погляд, таке бачення предмета є вузьким, оскільки стан права в суспільстві в певний історичний момент неможливо трактувати ізольовано від більш масштабних явищ загального історичного, гуманітарного, соціального, економічного контексту та тенденцій у сфері світової ідеології.

Зовнішнє вираження норм права, яке ще називають джерелами права, відображається у формальному (форми права) та матеріальному (матеріальні умови життя суспільства, які об'єктивно викликають появу права, необхідність правового регулювання) сенсах, а також у джерелах знань про право (тексти законів минулих епох, літописи, історичні записи тощо) [3, с. 4].

Як зазначає М. Абдулаєв, реалізація правових норм відбувається у формі використання (здійснення) суб'єктивних прав, дотримання юридичних заборон, виконання юридичних обов'язків та застосування норм права як особливої форми реалізації права. Під використанням суб'єктивних прав автор розуміє «здійснення суб'єктами своїх індивідуальних прав, які закріплені в нормативно-правових актах» [4, с. 130].

На переконання В. Нерсисянца, будь-яка соціальна норма функціонує та реалізовується, якщо спирається на підтримку суспільства, воля якого слугує головною опорою її втілення в життя. Для цього норма має заручитися підтримкою населення держави, різних соціальних груп. Відповідно закони держави за своїм соціальним значенням – це не тільки веління органів держави, а й вираження згоди народу щодо його підпорядкування нормам, законодавчим та іншим обов'язковим рішенням. Саме тому змістовий контекст

правових норм потрібно розглядати як результат взаємодії різноманітних соціальних сил, що діють на конституційній основі та займають значуще місце в зарубіжних правових теоріях [6, с. 254–255].

Соціальні норми різною мірою відображають закономірності суспільного розвитку, але самі такіми не є, оскільки їх привносять у життя суспільства люди, соціальна практика. Одні з них з часом зникають, інші – виникають, видозмінюються, ще інші – нав'язуються певними класами, групами або владою. Іншими словами, процес становлення, формування соціальних норм – фактор суб'єктивний, хоча і диктується об'єктивною необхідністю.

За походженням право молодше від інших нормативних систем. Виникнення соціальних норм і свідомого нормативного регулювання пов'язане з переходом від тваринної стадності людей до людського суспільства, з процесом соціалізації відносин, з поведінкою людини як особливої природно-біологічної і суспільної істоти [7, с. 49–50].

На процес реалізації норм права впливають такі чинники, як ступінь належної відповідності чинного законодавства потребам суспільного розвитку, значний рівень правосвідомості та правової культури суспільства загалом, рівень забезпечення основних прав і свобод людини тощо. Успішне функціонування права в суспільному житті багато в чому залежить від того, наскільки ефективно реалізуються приписи правових норм. Це може бути діяльність як зі створення підзаконних нормативних актів, так і з тлумачення положень нормативно-правових актів, щоб суб'єкти права могли правильно сприймати положення, що містяться в цих актах» [4, с. 129].

У «широкому» розумінні право трактується, як наголошує В. Бабаєв у соціологічному і філософському підходах, завдяки яким у це поняття «ввели» також норми права, правосвідомість і правовідносини тощо. Представники кожного із цих підходів вважали його найбільш плідним, а отримане в результаті визначення права – єдино правильним. Втім, істина, як завжди, – десь посередині, тобто компроміс двох позицій може дати цілком прийнятне розуміння права. Правильне розуміння права не тільки визначає перспективи і напрями розвитку юридичної науки, її ефективність, а й озброює юриста-практика надійним і точним засобом правозастосовної і правоохоронної діяльності, оскільки не знаючи, що таке право, безглуздо вести мову про його правильне застосування, законність, юридичну відповідальність [8, с. 197].

Аби дослідити тісний зв'язок між правовою реальністю та правовими нормами, потрібно останні порівняти з нормами моралі і в такий спосіб виявити, як саме норми права та правова реальність впливають на людину. Як відомо правові норми виникають не з правосвідомості конкретних індивідів, а з діяльності інститутів суспільства (суд, законодавці), тому вони є інституційними. Натомість норми моралі формуються в духовному житті суспільства, незалежно від наявних у суспільстві інститутів. Норми моралі діють через формування внутрішніх установок, мотивів, цінностей, принципів поведінки, і це не передбачає наявності заздалегідь встановлених механізмів регулювання, тоді як реалізація норм права унеможливується відсутністю механізму правового регулювання. Об'єднує ці дві категорії – наявність загальнолюдських цінностей, які є ядром моральної системи, і. Закріплені в різних актах, зокрема міжнародно-правових, вони стають основою позитивного права держави [9, с. 95].

На думку В. Бібіхіна, основною відмінністю між категоріями «право» і «мораль» є те, що остання ґрунтується на принципах особистісного морального спонукання («я примушую сам себе»), а в системі правопорядку монополією на примус володіє держава. З іншого боку, законслухняний громадянин може, не чекаючи нагадування органів правопорядку, сам, наприклад, заплатити податки. Мораль, причому не тільки релігійна, обіцяє за обмеження, аскезу і страждання не тільки нагороду на небесах, а й у теперішньому житті – чистоту совісті, духовний світ, благодать. Держава, відводить молоду людину від сім'ї на службу в армію, припускає, що результатом таких дій буде загальний добробут, розгортання можливостей кожної особистості, повнота існування, а відтак щастя цієї ж сім'ї [10, с. 21–22].

На сучасному етапі концепт «правова реальність» узагальнює соціально-правові та моральні норми, а також усі процеси, пов'язані з людиною і суспільством та прийняттям тим чи іншим законом, який безпосередньо впливатиме на правову і свідому діяльність людини. Однак правова система, в якій наявні або в «запасі» всі названі елементи, загалом зобов'язана забезпечити дотримання правових норм, [6, с. 256]. Все це вказує на те, що саме право в об'єктивному найширшому сенсі постає ідеальною реальністю у відносинах між людьми. Воно розгортає специфічний деонтологічний вид буття в якому вільна людина добровільно стає підлеглою чітко визначеним принципам права – закону [1, с. 115].

Правова реальність утворює своєрідну «картину світу» – дійсний образ права, що побутує як в індивідуальній, так і в колективній свідомості. Проте один аспект, який все-таки робить правову реальність прикладним поняттям, – це поведінка людини, або категорія правового життя.

Висновки. Отже, правова реальність – це доволі складний та багатоаспектний механізм, котрий охоплює низку значущих суспільних процесів: правових, соціальних, державних, політичних, ідеологічних, формування ціннісного ставлення, налагодження правових відносин, а також створює гармонійну платформу для внутрішньої і зовнішньої взаємодії буття права, що формується з правових сутностей, явищ, поглядів, які об'єктивно відтворюються в полі правової матерії. У ХХІ ст. юридична наука тлумачить поняття правової реальності не лише крізь призму філософських поглядів, а й як особливий та неповторний правовий феномен, що існує поза людською свідомістю. Тому багатоманітність дослідження правової реальності пояснюється неоднозначністю поглядів та інтерпретацією самих понять «право» і «реальність». На сьогодні подальші методологічні дослідження правової реальності потребують чіткого і правильного наукового підходу, що дасть змогу впевнитись у застосуванні цього поняття в категорійному апараті правової науки.

Список використаних джерел

1. Савенко В. В. Правова реальність як форма організації деонтологічного буття сучасного соціуму. *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія : Право та державне управління*. Київ, 2014. № 3–4. С. 111–116.
2. Бержель Ж.-Л. *Общая теория права*. Москва : Nota Bene, 2000. 576 с.
3. Протасов В. Н. *Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы*. Москва : Новый юрист, 1999. 240 с.
4. *Правоведение : учеб. для вузов / под ред. М. И. Абдулаева*. Москва : Финансовый контроль, 2004. 561 с.
5. *Проблема человека в современной философии / под ред. Щекалова И. А.* Харьков, 1999. 22 с.
6. *Проблемы общей теории права и государства : учебник / под ред. проф. В. С. Нерсисянца*. Москва : Норма, 2004. 832 с.
7. Григорьева И. В. *Теория государства и права: учеб. пособие*. Тамбов, 2009. 304 с.
8. *Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева*. Москва : Юристъ, 2003. 592 с.
9. *Теория государства и права / под ред. А. С. Пиголкина*. Москва : Городец, 2003. 544 с.
10. Бибухин В. В. *Введение в философию права*. Москва, 2005. 345 с.

References

1. Savenko, V. V. (2014). *Pravova realnist yak forma orhanizatsii deontolohichnoho buttia suchasnoho sotsiumu* [Legal reality as a form of organization of the deontological existence of a modern society]. *Visnyk Akademii pratsi i sotsialnykh vidnosyn Federatsii profspilok Ukrainy. Serii: Pravo ta derzhavne upravlinnia – Bulletin of the Academy of Labor and Social Relations of the Federation of Trade Unions of Ukraine. Series: Law and Public Administration*. Kyiv, 3-4, 111–116 [in Ukrainian].
2. Berzhel, Zh.-L. (2000). *Obshchaia teoriya prava* [General Theory of Law]. Moskva: Nota Bene [in Russian].
3. Protasov, V. N. (1999). *Problemy teoryi prava y hosudarstva: Voprosu y otvetu*. [Problems of the theory of law and the state: Questions and Answers]. Moskva: Novii yuryst [in Russian].
4. *Pravovedenye: ucheb. dlia vuzov / pod red. M. Y. Abdulaeva*. [Jurisprudence: textbook for universities / ed. M. I. Abdulaev]. (2004). Moskva: Fynansovyi kontrol [in Russian].
5. *Problema cheloveka v sovremennoi fylosofyy / pod red. Shchekalova Y. A.* [The problem of man in modern philosophy / ed. Schekalova I. A.]. (1999). Kharkov [in Ukrainian].
6. *Problemy obshchei teorii prava y hosudarstva: uchebnik / Pod red. prof. V. S. Nersesiantsa*. [Problems of the general theory of law and the state: textbook / Ed. prof. V. S. Nersesiantse] (2004). Moskva: Norma [in Russian].
7. Hryhoreva, Y. V. (2009). *Teoriya hosudarstva y prava: ucheb. posobyе*. [Theory of state and law: textbook allowance]. Tambov [in Russian].
8. *Teoriya hosudarstva y prava: uchebnyk / pod red. V. K. Babaeva*. [Theory of state and law: textbook / ed. V. K. Babaeva]. (2003). Moskva: Yuryst [in Russian].
9. *Teoriya hosudarstva y prava / pod red. A. S. Pyholkina* [Theory of State and Law / ed. A. S. Pigolkina]. (2003). Moskva: Horodets [in Russian].
10. Bybykhyn, V. V. (2005). *Vvedenye v fylosofyyu prava* [Introduction to the philosophy of law]. Moskva [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 24.01.2020.

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

DOI: 10.35774/app2020.01.044
УДК 351:341.338.24

Олександр Авраменко,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5600-8632>

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАСАД ПРОЗОРОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Розкрито процесуальну сутність принципу прозорості в адміністративному судочинстві України. Охарактеризовано основні її елементи, зокрема відкритість діяльності адміністративних судів при відправленні правосуддя; поінформованість населення про правозастосовну практику; формування громадської думки щодо адміністративного процесу.

Ключові слова: адміністративне судочинство, відкритість, громадська думка, прозорість, судове рішення, усність адміністративного процесу.

Бібл.: 4.

Авраменко А.

Особенности реализации принципа прозрачности в административном судопроизводстве Украины

Раскрывает сущность принципа прозрачности в административном судопроизводстве Украины. Охарактеризовано ее основные элементы, в частности открытость деятельности административных судов при отправлении правосудия; осведомленность населения о правоприменительной практике; формирование общественного мнения относительно административного процесса.

Ключевые слова: административное судопроизводство, открытость, общественное мнение, прозрачность, судебное решение, усность административного процесса.

Avramenko O.

Features are realization of principles of transparency in administrative rulemaking of Ukraine

In the article judicial essence of principle of transparency opens up in the administrative rulemaking of Ukraine. Her basic elements are characterized, in particular openness of activity of administrative courts at administering law; an awareness of population is about practice; forming of public opinion is in relation to an administrative process.

Transparency of rule-making, being a component political legal determination of this social phenomenon, at the same time has the differences, related to separated and specific of functioning of department judicial in Ukraine and, in particular, administrative rule-making. The special coloring this question acquires because public legal though fall under judicial control after legality in state administration, him a the most important aim is stimulation of observance of rights and freedoms of citizens, legal interests of legal entities in relations and others like that. In addition, principle of transparency of administrative process is judicial principle, and that is why observance of all legislative norms, first, to Code of the administrative rule making of Ukraine, is implicit basis of existence of the democratic state and valuable defense of citizens from the wrong acts of organs of public government bodies.

Reasonably, that after physical access of all interested persons and in general public to the hall of the judicial meeting, where administrative business obeys, the necessity of realization of interests of foregoing citizens, that becomes

© Олександр Авраменко, 2020

possible only at verbal cnividii of participants of trial inter se and by a court during realization of justice appears. Transparency of rulemaking is indissolubly related exactly to verbenas of judicial trial that creates the guarantees of objective, complete, all-round research of business and her just consideration and envisages the openness of perception

It is expedient to sum up in an eventual result, that transparency of administrative process will be realized in valuable democratic, legal principle of modern Ukraine only after judicial inhibition: to a openness of activity of administrative courts of Ukraine at consideration of administrative businesses; verbenas of administrative process; obligatory technical fixing of every judicial meeting; to awareness's of population about practice and accepted court decisions on administrative businesses; proper terms are for forming of public opinion in relation to every judicial.

Keywords: administrative rule-making, openness, public opinion, transparency, court decision, verbenas of administrative process.

Постановка проблеми. Прозорість судочинства як компонента політико-правового визначення цього соціального явища водночас має відмінності, пов'язані з відокремленістю та специфікою функціонування судової влади в Україні та, зокрема, адміністративного судочинства. Особливого забарвлення це питання набуває через те, що публічно-правові спори хоча і підпадають під судовий контроль за законністю у державному управлінні, його найголовнішою метою є стимулювання дотримання прав і свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб у владовідносинах тощо. Крім того, принцип прозорості адміністративного процесу – процесуальна засада, а тому дотримання усіх законодавчих норм, насамперед Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), є беззаперечною основою існування демократичної держави та повноцінного захисту громадян від неправомірних дій органів публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання прозорості судового процесу як державно-правової категорії та основоположного принципу судочинства досліджували такі науковці: О. Б. Абросімова, А. А. Безуглов, В. М. Кондратенко, В. В. Король, І. Є. Марочкін, А. І. Марущак, О. О. Овсяннікова, С. В. Праскова, О. Г. Свида, Н. В. Сібільова, В. С. Стефанюк, О. І. Харитонов та ін. Водночас інформаційна відкритість адміністративного судочинства донині розглядалася поверхово та в нероздільній сукупності з іншими засадами діяльності судових органів.

Метою статті є з'ясування особливостей процесуальної реалізації принципу прозорості в адміністративному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідно звернути увагу на те, що після фізичного доступу всіх зацікавлених осіб та взагалі публіки до зали судового засідання, де слухається адміністративна справа, постає необхідність реалізації інтересів вищевказаних громадян, яка стає можливою лише в разі вербальної співдії учасників судового процесу між собою та судом у ході здійснення правосуддя. Прозорість судочинства нерозривно пов'язана саме з усністю судового розгляду, яка створює гарантії неупередженого об'єктивного, повного, всебічного дослідження справи і справедливого її розгляду та передбачає відкритість сприйняття інформації.

Дотримується цієї позиції також Європейський суд з прав людини, який у своїх рішеннях роз'яснив, що вимога відкритого слухання справи зазвичай містить у собі також право на усне слухання. Але усність не потрібно прирівнювати до звичайного процесу «говоріння». У цьому разі йдеться про усність як про підсилювальний та забезпечувальний засіб відкритості судового процесу, а отже, відкритим може бути лише усний судовий розгляд адміністративної справи, який означає безпосереднє заслуховування осіб, які беруть участь у процесі, свідків, експертів та ін.

Відкритість та усність судового процесу є важливою запорукою забезпечення справедливості та соціальної підконтрольності діяльності суду, тому що присутня публіка може адекватно та правильно оцінити всі «тонкощі» та законодавчі засади конкретної справи. Але, крім іншого, ч. 2 ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1] передбачає, що учасники судового процесу та інші особи, присутні на відкритому судовому засіданні, можуть не тільки безпосередньо сприймати оголошувану інформацію, а й у технічний спосіб фіксувати її, використовуючи портативні аудіотехнічні засоби.

Водночас залишається незрозумілим, чому в дефініції цієї статті прописано лише дозвіл на використання портативних аудіозаписувальних пристроїв, а інших способів, на кшталт складання письмових нотаток, не вказано, наприклад, як у п. 8 ст. 6 Цивільного процесуального кодексу України. Крім того, на нашу думку, є недоречним формулювання частини восьмої ст. 12 КАС України, де встановлено обмеження щодо проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео- та звукозапису із «застосуванням стаціонарної апаратури». Стаціонарний означає: пов'язаний з постійним або довготривалим перебуванням на одному місці, а портативний – зручний для носіння при собі, для перенесення з місця на місце. Отже, згід-

но з КАС України, не можна без дозволу судді використовувати лише стаціонарні технічні пристрої, котрі є важкорухомими та постійно чи тривалий час перебувають в приміщенні суду, а портативні – не заборонено.

Ця теза суперечить ч. 2 ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», де зазначено, що проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відеозапису допускається за рішенням суду, тобто за допомогою будь-якої техніки (стаціонарної чи портативної), що має такі функції. В обов'язковості технічного фіксування реалізації правосуддя зацікавлена й сама держава (п. 7 ч. 3 ст. 129 Конституції України), оскільки про справедливість судового розгляду, законність та обґрунтованість його рішення об'єктивно можна говорити лише тоді, коли зміст та хід процесу зафіксовані без стороннього втручання з боку суду або інших учасників за допомогою стенографування чи аудіозапису.

У контексті вказаного вище видається некоректним твердження про те, що єдине призначення технічного фіксування судового процесу – «запобігання неточностям, які мають місце у протоколі судового засідання». Фіксування судового засідання технічним засобом здійснює секретар судового засідання або за розпорядженням голови інший працівник апарату суду та одночасно ведеться журнал судового засідання (ст. 42 КАС України). Після закінчення судового засідання носії інформації, на які здійснювався запис, вносяться до додатків журналу судового засідання та долучаються до матеріалів справи. Слід наголосити на тому, що офіційним записом судового засідання є лише технічний запис, здійснений судом (ст. 12 КАС України).

Крім того, згідно зі ст. 43 КАС України учасники адміністративної справи мають право ознайомлюватися із технічним записом і журналом судового засідання та подавати суду письмові зауваження щодо їхньої неповноти або неправильності. Поінформованість населення щодо судового процесу як елемент прозорості має певний характер. Насамперед суд зацікавлений та зобов'язаний повідомляти про дату, час і місце розгляду адміністративної справи її сторонам (ч. 1 ст. 12 КАС України) за допомогою поширення такої інформації у такі способи: розміщення у приміщеннях суду на інформаційних дошках; викладення на офіційних вебресурсах органів судової влади України; зазначення в друкованих виданнях; безпосереднє повідомлення суддею чи працівником апарату суду за ініціативою останніх чи учасників судового розгляду; повідомлення рекомендованою кореспонденцією учасників судового розгляду; інші способи (електронна пошта, телефонний зв'язок, факсимільне повідомлення і т. д.).

У ст. 171 КАС України вказується на ще один опосередкований спосіб інформування, притаманний лише адміністративному судочинству. У разі відкриття адміністративного провадження з оскарження нормативно-правового акта відповідач зобов'язується опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був би офіційно розміщений, вказавши в ньому, крім іншого, дату, час і місце судового засідання. У такому разі вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про розгляд адміністративної справи (ч. 6 ст. 171 КАС України).

На нашу думку, не варто обмежувати прозорість адміністративного процесу та входити у колізію з вищезазначеними положеннями ст. 171 КАС України, оскільки в цьому разі відповідач вчасно не опублікує позовну заяву, що призведе до обмеження права громадян на інформацію про розгляд конкретної адміністративної справи. Будь-який розгляд справи у суді має своє логічне завершення – винесення судового рішення. У ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (1950 р.) зазначається вимога щодо публічного проголошення судового рішення, а в Рекомендації Rec (2004) 20 Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам щодо судового перегляду адміністративних актів окремо вказується про це щодо адміністративних справ (п. г. 4.) [2]. Але зазначена європейська правова дефініція означає не спосіб оприлюднення судового рішення, а можливість ознайомитися з ним.

В такому разі Європейський Суд з прав людини вказує на те, що це положення не обов'язково дослівно тлумачити, а в кожному окремому випадку форма оприлюднення судового рішення визначається процесуальним законодавством конкретної країни та залежно від форми провадження. Так, у ч. 1 ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначається, що учасники процесу мають право отримувати інформацію у письмовій чи усній формі про результати розгляду своєї справи, а стороння публіка – після того, як суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки (ч. 1 ст. 12 КАС України) [3]. Крім того, кожен має право ознайомитися із судовим рішенням будь-якого відкритого засідання, але лише в тому разі, якщо в ньому не міститься конфіденційна інформація про особу, державна чи інша таємниця, що охороняється законом (ч. 2 ст. 12 КАС України). Відкритість судових рішень регламентується у Законі України «Про доступ до судових рішень», в якому прописано порядок врегулювання відносин щодо забезпечення доступу до судових рішень, ухвалених судами загальної юрисдикції та ведення Єдиного державного реєстру судових рішень (ст. 2).

З точки зору положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (1950 р.) публічне оголошення судового рішення в українській законодавчій інтерпретації буде розумітися, як доступ до

інформації про результати розгляду адміністративної справи, що відбувається безперешкодно учасниками процесу та сторонніми особами з певними обмеженнями у спосіб [4]: прилюдного оголошення судом рішення після завершення розгляду адміністративної справи; прослуховування офіційного аудіозапису судового засідання; отримання інформації про результати розгляду в суді у письмовій чи усній формі; отримання завіреної печаткою суду копії судового рішення; надсилання поштою копії судового рішення особам, що є учасниками процесу, але не були присутні під час його винесення; ознайомлення в суді з матеріалами справи, серед яких міститься і судові рішення; офіційне опублікування судових рішень у друкованих виданнях; оприлюднення судових рішень у мережі Інтернет через Єдиний державний реєстр судових рішень тощо.

Всі вказані правовідносини, котрі виникають у результаті здійснення судочинства, активізують громадську цікавість і сприяють виробленню масового оціночно-аналітичного судження про діяльність судової влади та здійснення справедливого правосуддя. Прозорість судочинства, як прописано, в т. ч., у ст. 20 Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо судів: незалежність, ефективність та обов'язки, реалізує право на інформацію, а тому сприяє обговоренню матеріалів судових справ серед населення для з'ясування громадської думки, яка надалі доводиться до відома суду, оскільки останній має бути обізнаний щодо очікувань громадськості від судової системи та скарг на її функціонування.

Висновки. Доцільно резюмувати, що прозорість адміністративного процесу зреалізується у повноцінну демократичну, правову засаду сучасної України лише після процесуального дотримання: 1) відкритості діяльності адміністративних судів України в процесі розгляду адміністративних справ; 2) усності адміністративного процесу; 3) обов'язкової технічної фіксації кожного судового засідання; 4) поінформованості населення про правозастосовну практику та прийняті судові рішення щодо адміністративних справ; 5) належних умов для формування громадської думки щодо кожного судового розгляду.

З огляду на вищевказані положення та з метою запобігання двозначного розуміння своїх прав та виконання обов'язків громадянами під час перебування на розгляді адміністративної справи необхідно викласти ч. 8 ст. 12 КАС України у такій редакції: «8. Особи, присутні в залі судового засідання, можуть фіксувати його перебіг у письмовій формі та за допомогою портативних аудіотехнічних засобів. Проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню допускаються на підставі ухвали суду за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень».

Список використаних джерел

1. Законодавство України. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL : <https://www.rada.gov.ua/news/zak> (дата звернення: 15.02.2020).
2. Перелік документів міжнародних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги у сфері судочинства. URL : <https://vkksu.gov.ua/ua> (дата звернення: 15.02.2020).
3. Кондратенко В. М., Капля О. М. Місце принципів гласності та відкритості в судовому адміністративному процесі за підготовчого та письмового проваджень. *Митна справа*. 2011. № 6. С. 201–205.
4. Кондратенко В. М. Реалізація принципу відкритості в адміністративному судочинстві України. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 2. С. 69–72.

References

1. *Zakonodavstvo Ukrainy. Ofitsiyniy veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy [Legislation of Ukraine. Official web-portal of Verkhovna Rada of Ukraine]*. Retrieved from <https://www.rada.gov.ua/news/zak> [in Ukrainian].
2. *Perelik dokumentiv mizhnarodnykh orhanizatsii, proektiv mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy u sferi sudochynstva [A list of documents of international organizations, projects of international technical help is in the field of rulemaking]*. Retrieved from <https://vkksu.gov.ua/ua> [in Ukrainian].
3. Kondratenko, V.M., Kaply, O.M. (2011). Mistse pryntsyviv hlasnosti ta vidkrytosti v sudovomu administratyvnomu protsesi za pidhotovchoho ta pysmovooho provadzhen [A place of principles of publicity and openness is in an administrative trial at preparatory and writing realizations]. *Mytna sprava. – Custom business*. 6, 201–205 [in Ukrainian].
4. Kondratenko, V.M. (2012). Realizatsiia pryntsyvu vidkrytosti v administratyvnomu sudochynstvi Ukrainy [Realization of principle of openness is in the administrative rulemaking of Ukraine] *Pidpriemnystvo, hospodarstvo i pravo – Enterprise, economy and right*. 2, 69–72 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 27.02.2020.

Мар'яна Вербіцька,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5011-7958>

Вікторія Ботвинник,
студентка юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ЕЛЕКТРОННІ ДОКАЗИ ЯК НОВИЙ ВИД ДОКАЗІВ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Досліджено особливості доказування за допомогою електронних доказів. Особливу увагу приділено характеристиці електронних доказів відповідно до чинного законодавства. Розкрито основні проблеми, пов'язані із розумінням природи та застосуванням електронних доказів у адміністративному судочинстві. Акцентовано увагу на актуальності вказаної теми на сьогодні.

Ключові слова: адміністративне судочинство, докази, електронні докази, доказування, електронний документ, електронний цифровий підпис.

Бібл.: 7.

Вербицкая М., Ботвинник В.

Электронные доказательства как новый вид доказательств в административном судопроизводстве

Исследовано особенности доказывания с помощью электронных доказательств. Особое внимание уделяется характеристике электронных доказательств в соответствии с действующим законодательством. Раскрыты основные проблемы, связанные с пониманием природы и применением электронных доказательств в административном судопроизводстве. Акцентируется внимание актуальность указанной темы в настоящее время.

Ключевые слова: административное судопроизводство, доказательства, электронные доказательства, доказывания, электронный документ, электронная цифровая подпись.

Verbitska M., Botvynnyk V.

Electronic evidence as a new type of evidence in administrative judiciary

The article deals with the peculiarities of the evidence by means of electronic evidence. There is a great deal of electronic evidence available today and they are gaining in popularity and proliferation in the institution of evidence, which is an important component of administrative justice. Such popularity is driven by the judicial reform adopted in 2017. This topic has been and is currently being considered by scientists, but it still needs more analysis. In particular, we believe that the most important topic is disclosure: the use of evidence in practice, because there are many problems in proving the use of such evidence. The object of the study is the procedural legal relationship of the proving of the circumstances in specific administrative cases. In particular, using of new types of evidence, so-called electronic evidence, in administrative proceedings.

In the article is revealed the essence of the concept of «electronic evidence», are characterized their features. Examples of evidence, such as, information from websites, correspondence, social networks, etc., sources of their receipt and where they are stored are also considered. The issue of supporting such evidence with an electronic signature is highlighted, which is equally important. And part of the article is devoted to the peculiarities of presenting such evidence to court in administrative cases.

During the course of the scientific research it became clear to us that the rules of the current legislation do not contain clear instructions on the procedure for the use of electronic data in the process of proof, in particular in administrative proceedings. It is also worth emphasized the problems that arise in the process of proof while using electronic evidence. The main issue that needs to be resolved is the clear regulation of the procedure for collecting, filing and presenting such evidence in court, as the study shows that the legislator has identified only general principles

for their application in practice. Also, the recognition of the document as a copy or an original remains unaddressed because it does not have clear criteria for their delineation.

We believe that this topic is quite relevant nowadays and has not been disclosed, and it should be the subject of research by many scientists.

Keywords: *administrative proceedings, evidence, electronic evidence, evidence, electronic document, electronic digital signature.*

Постановка проблеми. Розвиток науки, техніки та новітніх технологій є вкрай форсованим. Стрімка інформатизація суспільства дає поштовх «йти в ногу» з динамікою розвитку новітніх інформаційних технологій як для окремого громадянина, так і для всіх державних інституцій. Судочинство, у тому числі й адміністративне, має відповідати викликам сьогодення, аби максимально забезпечувати захист особи, її законних прав та інтересів. Таким чином, у результаті запровадження судової реформи та значного оновлення процесуальних кодексів ще в кінці 2017 р. була запроваджена низка новел у процедуру доказування. Одним із таких нововведень стали електронні докази. Їх включення до переліку доказів, за допомогою яких сторони доводять ті обставини, на яких ґрунтуються їхні вимоги та заперечення, було нагальною потребою, зумовленою судовою практикою.

Проте на сьогодні поняття, природа електронних доказів, процедура їх подання та дослідження все ще недостатньо вивчені на рівні теоретичних досліджень та не цілком зрозумілими для учасників адміністративного процесу. Чинні нормативно-правові акти ще не дають чітких вказівок щодо процедури використання даних, що знаходяться в електронному вигляді, у процесі доказування, тому говорити про ототожнення цієї інформації з доказами ще зарано.

Таким чином, у даній публікації ми проаналізуємо окремі аспекти інституту електронних доказів саме в адміністративному судочинстві.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Тема електронних доказів не є новою для науки, проте вона не вдосконалена. Свої праці дослідженню електронних доказів присвятили А. Вершиніна, М. Горелов, В. Колпаков (який розкрив теоретичні основи розуміння поняття «доказування»), А. Каламайко та інші. Проте на сьогодні науковці не знайшли єдиної позиції щодо цього виду доказів, зокрема щодо їх класифікації. Більшість науковців стверджують, що електронними доказами є всі електронні документи, інші доводять, що не всі електронні докази можуть бути документами, оскільки відоме поняття «електронні речові докази». Тому ми вважаємо, що вказана тема потребує детального вивчення і відображення в наукових джерелах.

Мета дослідження – з'ясувати сутність електронних доказів та особливості доказування з їх застосуванням в адміністративному судочинстві на підставі юридичної науки, теоретичних засад доказової діяльності та норм чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вагомі зміни до процесуальних кодексів України було прийнято 15 грудня 2017 р. Такі зміни передбачали зміну процесу доказування у судах України. Тому до вже наявних процесуальних кодексів долучили норми, які передбачили використання саме електронних доказів [5, с. 3].

У кожному із трьох процесуальних кодексів України міститься визначення електронних доказів. Якщо їх порівняти, то суттєвої різниці ми не побачимо. Тому такий вид доказів можна охарактеризувати як інформацію, що відображена в електронній формі і дає змогу підтвердити чи спростувати обставини, що стосуються певних справ. Це безпосередньо електронні документи, текстові, голосові й мультимедійні повідомлення, вебсайти, бази даних та інші дані в електронній формі [1, с. 127].

У Кодексі адміністративного судочинства України, зокрема в ст. 99, чітко визначене поняття електронних доказів. Електронними доказами є інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, що мають значення для справи, зокрема електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), вебсайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Такі дані найчастіше зберігаються на картах пам'яті чи мобільних телефонах, на серверах чи системах резервного копіювання, а також на інших місцях збереження даних в електронній формі, в тому числі в мережі Інтернет [6, с. 289].

Очевидно, що наявна значна кількість видів електронних доказів, а також джерел інформації, що є невичерпною, оскільки на сьогодні технічний прогрес зумовлює виникнення нових видів електронних доказів.

Відповідно до цього виду доказів можна віднести будь-яку інформацію, що розміщена на вебсайтах, опублікована в соціальних мережах або передана за допомогою месенджерів. Практично кожен користується мережею Інтернет, будь-які дані в будь-який час і в будь-якому місці можна викласти на вебсайтах. Ця інформація може бути як загальнодоступною, так і для обмеженого кола читачів. Але якщо

вона буде містити дані, які дають змогу розкрити справу, то їх визнають, як електронні докази. Сьогодні все більше набувають популярності соціальні мережі і месенджери, за допомогою яких відбувається спілкування, ними користується кожна друга людина. Переписки в месенджерах чи опубліковані пости у соціальних мережах можуть містити дані, у вигляді фото, відео- чи аудіозаписів, а також текстові повідомлення щодо конкретних справ і будуть використані як електронні докази у процесі доказування, звісно, якщо ці докази будуть належними, допустимими, достатніми і достовірними.

Електронні докази відрізняються від інших видів доказів лише тим, що для їх відтворення необхідне використання відповідних технічних засобів. Вони існують в нематеріальному вигляді, їх можна переносити чи копіювати на інші джерела, при цьому не втрачаються, їхні основні характеристики. Також вони можуть існувати в декількох місцях одночасно, наприклад, якщо зроблена копія з телефону на інший пристрій, то ідентична інформація буде міститися на двох пристроях.

Якщо подаються електронні докази, сторона має право додати до заяви по суті справи не оригінали, а копії відповідних доказів. Подання таких доказів відбувається через Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

Проаналізувавши судову практику, можемо зазначити, що сьогодні часто виникають питання щодо оформлення, подання та дослідження такого виду доказів, тому що чинне законодавство досі потребує чіткого врегулювання цього питання.

КАС України визначає, що такі докази, як електронні можуть подаватися як в оригіналі, так і в копіях, які обов'язково посвідчуються електронним підписом. Такі докази прикріплюються до матеріалів справи і зберігаються у суді [7, с. 130].

Якщо подається копія доказу, тоді учасник справи повинен вказати про наявність оригіналу в нього або в іншої особи. Крім того, КАС України передбачає, що кожен учасник справи може подати паперовий варіант електронного доказу, в такому випадку такий доказ буде вважатися не письмовим, а саме електронним.

Щоби встановити автора електронного документа, може використовуватися електронний підпис. Електронний підпис – це підпис, який можна отримати шляхом криптографічного перетворення набору електронних даних. Електронний цифровий підпис накладається за допомогою особистого ключа та перевіряється за допомогою відкритого ключа [4, с. 78].

Накладенням електронного підпису завершується створення електронного документа (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг») [3].

Найбільш поширеним сьогодні є листування фізичних осіб, яке здійснюється шляхом використання електронної пошти. Докази у вигляді електронних листів не належать до вищезгаданих документів і тому їх не потрібно посвідчувати електронним цифровим підписом. Також існують електронні докази у вигляді аудіо- або відеозаписів, які також не посвідчуються таким підписом [2].

Чинне законодавство не містить чіткого визначення про те, як повинні збиратися докази в електронній формі, про їх забезпечення, а також про методи їх дослідження, процедури ідентифікації особи, яка відповідальна за розміщення цієї інформації. Виникає багато непорозумінь щодо використання таких доказів, оскільки законодавець визначив лише загальні принципи їх застосування на практиці.

Так, виникає питання щодо визначення доказу копією чи оригіналом, бо немає визначених критеріїв їх розмежування. Такі докази (як оригінали, так і копії) зазвичай зберігаються або на картах пам'яті, або на дисках, що є сторонніми пристроями. У такому разі електронний документ буде визначатися оригіналом, якщо міститиме обов'язкові реквізити й електронний підпис автора.

Інша складність полягає у встановленні правильної дати і часу оригінального електронного доказу. Чому оригінал? Тому що саме оригінал виступає первинним джерелом і саме за цією ознакою відрізняється від копії, бо копія робиться пізніше, про що обов'язково фіксується датою і часом створення.

Електронні докази, як і інші види доказів, досліджуються безпосередньо судом. У разі необхідності особи, які беруть участь у справі, можуть ознайомлюватися із ними.

Специфічний порядок дослідження цього виду доказів законодавством не визначений. У такому разі застосовують порядок дослідження, призначений для письмових доказів.

Є докази, які неможливо доставити до суду, тоді огляд відбувається за їх місцезнаходженням, про що складається протокол, його підписують усі особи, які беруть участь в огляді.

Висновки. Ми переконані, що застосування електронних доказів в адміністративному процесі є важливою та ефективною складовою процедури доказування. Адже, наприклад, саме вони достовірно і належно підтверджують оголошення на офіційних сайтах органів державної влади, місцевого самоврядування тощо. Хоч про-

цесуальним законодавством до кінця не врегульовані усі аспекти використання електронних доказів, все ж це є прогресивним і нагальним нововведенням. Проте наразі потрібно достеменно врегулювати процедуру оформлення, подання і дослідження таких доказів, щоб збільшити ефективність їх використання у судових процесах.

Список використаних джерел

1. Гаран О. В. Спеціальні ознаки електронних доказів у площині когнітивного консонансу. Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. *Правознавство*. 2019. Т. 24. Вип. 1 (34). С. 125–136.
2. *Електронні докази та застосування останніх на практиці*. 2018. URL : <http://consultant.parus.ua/news-zakon?doc=.1DVG08090> (дата звернення: 1.02.2020).
3. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-15. *Верховна Рада України. Офіційний вебпортал*. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (дата звернення: 1.02.2020).
4. Найченко А. М. Електронні докази: реалії сьогодення. ДП «Видавничий дім «Персонал». *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. С. 72–85.
5. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 15.12.2017. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
6. Пунченко А. Я. Електронні засоби доказування в адміністративному процесі. *Грані права: XXI століття*: матеріали Всеукр наук.-практ конф (19 трав 2018 р.). Одеса : Гельветика, 2018. С. 289–291.
7. Толкач С. А. Електронні докази як нова категорія адміністративного судочинства: проблеми визначення і правозастосування. *Верховенство права очима правників-початківців* : матеріали Всеукр. наук. конф. студентів та аспірантів (м. Одеса, 24 листоп. 2018 р.). / за ред. Г. О. Ульянової ; уклад.: Ю. Д. Батан, А. Д. Шкільнюк [та ін.]. Одеса : Гельветика, 2018. С. 129–131.

References

1. Haran, O. V. (2019). Spetsialni oznaky elektronnykh dokaziv u ploshchyni kohnityvnoho konsonansu [Special features of electronic evidence in the plane of cognitive consonance]. *Visnyk ONU imeni I. I. Mechnykova. Pravoznnavstvo - Bulletin of ONU named after I. I. Mechnikov*, 34, 125-136 [in Ukrainian].
2. *Elektronni dokazy ta zastosuvannja ostannikh na praktyci [Electronic evidence and the application of the latter in practice]*. (n.d.). consultant.parus.ua. Retrieved from consultant.parus.ua/news-zakon?doc=DVG08090 [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy «Pro elektronni dokumenty ta elektronnyi dokumentoobih»: pryiniaty 22 travnia 2003, № 851-15 [Law of Ukraine «On electronic documents and electronic document circulation» from May 22 2003, № 851-15] (2003). *Verkhovna Rada Ukrainy, Ofitsiyni web portal - Verkhovna Rada of Ukraine, The official web portal*. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/851-15> [in Ukrainian].
4. Najchenko, A. M. Elektronni dokazy: realiji sjoghodennja [Electronic Evidence: The Realities of Today]. *DP «Vydavnychy dim «Personal». Ekspert: paradyhmy yurydychnykh nauk i derzhavnoho upravlinnia*, 72-85 [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Hospodarskoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy, Tsyvilnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy, Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv»: pryiniaty 15.12.2017 [Law of Ukraine «On Amendments to the Economic Procedure Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Judiciary of Ukraine, and other legislative acts» from December 15, 2017] (2017). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy - Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 48, 436 [in Ukrainian].
6. Puchenko, A. Ya. (2018). *Elektronni zasoby dokazuvannia v administratyvnomu protsesi [Electronic means of proof in the administrative process]*. *Facets of Rights: The 21st Century*, Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference. Odesa: Helvetika, 289-291 [in Ukrainian].
7. Tolkach, S. A. (2018). *Elektronni dokazy yak nova katehoriia administratyvnoho sudochynstva: problem vyznachennia i pravozastosuvannia [Electronic Evidence as a New Category of Administrative Litigation: Problems of Identification and Enforcement]*. *Verkhovenstvo prava ochyma pravnykiv-pochatktivsiv: materialy Vseukrainskoi naukovoï konferentsii studentiv ta aspirantiv (m. Odesa, 24 lystopada 2018 r.) - The rule of law through the eyes of beginning lawyers, Materials of the All-Ukrainian scientific conference of students and graduate students* (Odesa, November 24, 2018). Odesa: Helvetica, 129-131 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 14.02.2020.

Мар'яна Вербіцька,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5011-7958>

Анастасія Гоголь,
студентка юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО СУДУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Досліджено запровадження електронного суду в адміністративному судочинстві. Значна увага приділяється проблемам, пов'язаним із функціонуванням електронного суду. Проаналізовано переваги і проблеми, пов'язані із застосуванням електронного суду.

Ключові слова: електронне судочинство, електронний суд, електронна система, місцеві та апеляційні адміністративні суди, судова адміністрація.

Бібл.: 11.

Вербицкая М., Гоголь А.

Некоторые аспекты введения электронного суда в административном судопроизводстве

Исследовано внедрение электронного суда в административном судопроизводстве. Большое внимание уделяется проблемам, связанным с функционированием электронного суда. Проанализированы предпочтения и круг проблем, связанных с применением электронного суда.

Ключевые слова: электронное судопроизводство, электронный суд, электронная система, местные и апелляционные административные суды, судебная администрация.

Verbitska M., Gogol A.

Some aspects of the introduction of electronic court in administrative proceedings

The article examines the introduction of electronic court in administrative proceedings. Due to the introduction of electronic court in administrative proceedings and in general there is a problem with its functioning. The experience of recent years shows that despite all the obvious benefits of e-litigation, the E-Court project has not gained wide popularity and its progress is extremely slow.

The subject of the study was the essence and advantages, problems of introduction of electronic court in administrative proceedings.

The article reveals the bases and tips for the introduction of e-court in legal proceedings in general. Because for the full functioning of the «Electronic Court» all participants, as a minimum, need to ensure the formation, review and movement of cases in court, storage of cases in electronic form, the ability to familiarize with case files in the electronic office.

During our research, it became clear to us that the e-court subsystem is an important and necessary step in the administration of justice in Ukraine. As of today, work has not yet started, but there is access to the subsystem. Generally, subsystem commissioning can cause delays in the resource life associated with the processing of EDS by numerous lawyers. Such possible problems should be considered by system developers and moderators.

However, being in the stage of implementation and practical testing, the E-Court project aims to optimize such important aspects of the judiciary as ensuring the right to trial, compliance with procedural deadlines, reducing the costs of litigation, publicity and openness, etc. At the same time, if the E-Court project is regulated by procedural law, including administrative procedural ones, and works in the same direction, then slowly, through trial and error, but still the E-Court subsystem will be put into operation and in the future it will greatly facilitate the work of the parties and the court.

Therefore, we believe that this topic is quite relevant and up-to-date regarding the global study, research, and implementation of the E-Court project.

Keywords: *electronic proceedings, electronic court, electronic system, local and appeal administrative courts, judicial administration.*

Постановка проблеми. Швидкий розвиток мережевих технологій та телекомунікацій значно розширив можливості використання інформаційних комп'ютерних технологій (далі – ІКТ) у всіх сферах життєдіяльності, у т. ч. у сфері правосуддя. Ще у 2018 р. ми стали свідками запровадження «Електронного суду», завдяки якому учасники судових процесів мають змогу значно заощадити такі важливі ресурси як час і гроші. Але, на жаль, сьогодні ще не всі суди України застосовують у практичній діяльності цю систему, та й «Електронний суд» ще не дає змогу здійснювати повноцінне судочинство. Проте ми глибоко переконані, що саме можливості новітніх технологій дозволять значно оптимізувати діяльність правосуддя в Україні та уникнути багатьох проблем, пов'язаних саме з технічною складовою судочинства, зокрема із судовими викликами та повідомленнями і роботою Укрпошти, з отриманням судових рішень тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які приділили свою увагу досліджуваному питанню, варто виокремити таких, як: А. Агапов, А. Анісімов, Г. Атаманчук, О. Баранов, Ю. Батурін, І. Бачило, О. Данильян, О. Дзьобань, В. Єльцов, Р. Калюжний, В. Колісник, В. Цимбалюк, А. Паскар, В. Пилипчук, М. Швець, М. Ясинок та ін.

Однак у вітчизняній правовій науці відсутні комплексні дослідження теоретичних і практичних особливостей функціонування саме електронного судочинства. Це пояснюється не браком уваги до вказаної теми, а новизною самого питання [1].

Мета дослідження – розкрити окремі аспекти проблематики запровадження електронного суду, зокрема в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Юристи-практики щодня мають справу з поданням документів до суду: це – оформлення та друк процесуальних документів, засвідчення копій доказів, підшивка документів на «чотири дірки», поїздки до суду, черги у канцеляріях або оформлення поштових відправлень до суду, сторонам – і все для того, щоби подати лише одну заяву по суті справи. Такий документарний застарілий підхід потребує значних витрат часу та ресурсів. Україна поступово відходить від застарілих систем судочинства, що відстають від світового технологічного розвитку. На сьогодні відбуваються перші спроби реалізувати досвід зарубіжних країн, перейшовши від паперового судочинства до більш ефективного – електронного [2].

Вважають, що електронне судочинство зародилось у 2011 р., коли в українських судах почав працювати електронний документообіг, було прийнято низку законодавчих актів, що дають змогу в електронному вигляді подавати документи до суду, проводити судові засідання в режимі онлайн, в електронному форматі інформувати учасників судового процесу, фіксувати процес аудіо-/відеопристроями тощо. Для різних юрисдикцій були створені різні програми. Наступний етап впровадження електронного суду, вже відчутний для громадян, відбувся у 2013 р., коли в деяких судах учасники процесу отримали можливість створити особистий кабінет, отримувати судові рішення на електронну пошту та інформацію про судові засідання за допомогою смс-повідомлень. Працювало це таким чином: судові рішення під час надсилання до Єдиного державного реєстру судових рішень через документообіг суду автоматично надсилалися до особистого кабінету. Також після внесення до системи документообігу відомостей про дату судових засідань учасник справи отримував смс-повідомлення на свій мобільний телефон [3].

Проте надіслання інформації про судові засідання шляхом смс-повідомлень, яким секретарі судових засідань часто користуються і сьогодні (у тому числі через банальну нестачу конвертів з поштовими марками), створює інколи проблеми на практиці.

Йдеться про ті випадки, коли рішення ухвалюються без сторони, яку повідомляли шляхом надіслання смс-повідомлень про час, годину, дату та місце судового засідання. Дуже важко встановити факт належного повідомлення у такому разі, що створює для сторони можливість результативного оскарження рішення внаслідок порушення її права на доступ до суду, а також засади рівності і змагальності сторін.

З прийняттям нових процесуальних кодексів у 2017 р. законодавець передбачив створення абсолютно нової електронної системи, яка буде загальною для всіх судів України, Державної судової адміністрації України та Вищої ради правосуддя, під назвою Єдина судово-інформаційно-телекомунікаційна система.

Згідно з Наказом Державної судової адміністрації України від 31.05.2017 № 269 визначена низка судів, у яких як один із модулів Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи з 04.06.2018 р. запроваджено систему «Електронний суд» [4].

Розробку модуля відкритих даних досі не розпочато; Побудова ЄСІТС є надзвичайно складним стратегічним питанням, яке потребує чіткого плану дій та розподілу функцій між усіма дотичними учасниками процесу. Для ефективної реалізації поставлених реформою завдань українською необхідною є взаємодія між усіма органами суддівського самоврядування та керівниками відповідних установ [5].

Насправді електронний суд має багато переваг. По-перше, ця система дає змогу економити час, оскільки подання документів у паперовому вигляді потребує значних кадрових, матеріальних, а також часових витрат. Скажімо, адвокат супроводжує спір клієнта, що проходить у суді іншої області. Обмін документами між судом та учасниками процесу поштою – не завжди надійний і оперативний. Відповідно для одержання інформації про стан цієї справи адвокату доводиться щоразу їздити до суду іншої області, чекати в черзі до канцелярії, аби подати документи особисто чи ознайомитися з певними матеріалами справи. Крім цього, електронна система судочинства дасть змогу уникнути пропущення строку позовної давності за рахунок можливого надіслання документа в останню хвилину строку з огляду на такі часові витрати. Електронне судочинство повинно вирішити цю проблему й надати можливість учасникам процесу не витрачати час на подібні абсурдні ситуації. По-друге, це дає змогу економити зусилля сторін, унеможливить застосування певних інструментів для процесуальних диверсій, по-третє, забезпечить оперативне інформування учасників процесу про перебіг справи. Часто виникають ситуації, коли учаснику процесу терміново необхідно одержати доступ до певного документа, що перебуває в матеріалах справи. Для цього учасник повинен написати клопотання про ознайомлення з матеріалами справи, вистояти в черзі до канцелярії для його подання, а також узгодити дату можливого ознайомлення, яку часто можуть відкласти на декілька днів. Відтак, лише після цієї тривалої процедури, поїздки до суду, чекання в черзі учасник процесу нарешті отримує оперативний доступ до певного документа й може з ним ознайомитись. По-четверте, найважливіше те, що не відбуватиметься затягування процесу. Таким чином, якщо функціонуватиме єдина комплексна електронна система, де будуть зберігатися всі матеріали справи, це дасть змогу: а) суддям оперативно одержувати доступ до матеріалів справи, що перебувають в іншому суді; б) сторонам та іншим учасникам процесу знайомитися з матеріалами справи онлайн, що має посприяти зменшенню підстав для перенесення судового засідання [2].

Одним із найбільш суттєвих плюсів є централізація всіх потужностей в одному місці. На думку керівника проєкту «Електронний суд» О. Самборської, його основними завданнями є поліпшення умов роботи працівників судів, а також забезпечення швидкого, а головне, зручного доступу громадян до правосуддя. Електронний суд – це суд, двері якого відчинені цілодобово та в якому немає черг [6].

Якщо раніше кожен суд мав свою систему, розміщену на власному сервері, який знаходився у приміщенні суду, то за новою концепцією вся інформація зберігається в одному місці (на сервері) у «хмарному сховищі» [7].

Пріоритетними завданнями проєкту є забезпечення відкритого доступу учасників процесу до інформації шляхом створення сучасних інтернет-ресурсів і встановлення в приміщеннях судів інформаційно-довідкових кіосків, поетапний перехід до електронного обміну процесуальними документами між судом і учасниками процесу із застосуванням електронного цифрового підпису, до електронного обміну інформацією з базами даних інших державних органів та установ, до забезпечення повної комп'ютеризації процесів судового діловодства, формування єдиного електронного архіву судових документів [1].

Отож на етапі сучасного розвитку судочинства, у тому числі адміністративного, відбувається запровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (далі ЄСІТС).

Для адвокатів, які зазвичай здійснюють професійне представництво фізичних та юридичних осіб у судах, передбачається таке: вони повинні зареєструвати свої офіційні електронні адреси в обов'язковому порядку. Це відкриє їм доступ до подання процесуальних та інших документів до суду в електронній формі з використанням власного електронного цифрового підпису (ЕЦП), який можна легко отримати в акредитованих центрах сертифікації ключів.

Проте варто наголосити, що вказане ніяким чином не нівелює можливість подання процесуальних документів у письмовій формі, як і отримання копій рішень у паперовому форматі.

Водночас ми переконані, що такі офіційні електронні адреси дадуть змогу частково вирішити проблему повісток про виклики до суду. У КАС України уже передбачені норми саме із застосуванням цього шляху повідомлення учасників адміністративної справи. Зокрема, про це йдеться у ч. 3 ст. 124 КАС України. У ст. 127 КАС (ч. 1-2) України також уточнюється час вручення судової повістки на офіційну електронну адресу.

На офіційні електронні адреси направлятимуться судові рішення, повістки про виклик до суду, копії документів у справі.

Звичайно, в умовах сьогодення такий обмін процесуальними документами не лише між учасниками справи та судом, але й між учасниками у справі з одним видається дуже зручним та оперативним.

Розробники ЄСІТС передбачили й зручну можливість отримання виконавчих листів. Планується відійти від паперового варіанта, який потрібно пересилати поштою, оскільки існує великий ризик втрати документа. У ЄСІТС виконавчі листи формуватимуться згідно з визначеною формою в електронному форматі й направлятимуться до Єдиного державного реєстру виконавчих документів (ЄДРВД), а особам на електронні адреси відсилатимуться лише посилання на документ, що міститься у ЄДРВД. Його можна переглянути, роздрукувати, зберегти на цифровий носій тощо. Такий спосіб видачі виконавчих документів повністю виключає можливість їхньої втрати, а особі для їх отримання не доведеться спеціально подавати заяву до суду [8].

Незважаючи на сказане, важливо зазначити, що є проблеми, пов'язані із застосуванням електронного суду. Візьмемо для прикладу Деснянський районний суд Києва. Керівник апарату вказаного суду окреслив такі проблеми, з якими стикнувся суд, запроваджуючи пілотний проєкт «Електронний суд»:

– у разі надходження до суду документів неможливо ідентифікувати електронний цифровий підпис фізичної або юридичної особи, який повинен відповідати акредитованим центрам сертифікації ключів;

– неможливо також ідентифікувати електронні адреси сторін для впевненості у тому, що кореспонденція суду дійде саме до адресата, а не до іншої особи, а також неможливо впевнитись, що вказані особи (фізичні, юридичні) дійсно існують, а не вигадані позивачем;

– невідпрацьована процедура перевірки наявності або відсутності у суді аналогічних справ з тими самими сторонами з тих самих підстав;

– у разі надходження електронних документів виникають труднощі щодо перевірки сплати судового збору, оскільки відомості щодо надходження коштів до казначейства у програмі «ДЗ» відсутні або надаються пізніше;

– незрозуміло, яким чином суд повинен ознайомлювати учасників процесу з матеріалами електронної справи у процесі надходження таких заяв;

– нерегульоване питання, яким чином мають долучатися до матеріалів електронної справи документів, які надійшли у паперовому вигляді під час судового засідання, якщо сканування цих документів можна зробити лише після судового засідання. Після сканування паперових документів до електронної справи незрозуміло, де їх зберігати;

– не врегульовано, яким чином електронна справа повинна передаватися до судів вищих інстанцій в разі надходження апеляційної та касаційної скарги та коло інших проблем [9].

Таким чином, наявність багатьох прогалин у правовому регулюванні процедурних питань у процесі застосування електронного суду завела в «глухий кут» позивачів, і по суті електронний суд має доступ до підсистеми, але відсутня схема роботи. За станом на липень 2019 р. в підсистемі «Електронний суд» було зареєстровано 22,6 тисячі користувачів. До судів засобами «Електронного суду» надіслано 19,9 тис. заяв, проте значна їх частина відхиляється, оскільки вони не подані в паперовому вигляді. Рада суддів України рекомендувала приймати до розгляду документи, отримані з використанням підсистеми «Електронний суд» [10].

Щодо особливостей електронного суду в адміністративному судочинстві.

З 22 грудня 2018 р. отримані всіма місцевими та апеляційними адміністративними судами заяви та інші процесуальні документи через підсистему «Електронний суд» мають реєструватися та розглядатися в установленому порядку. Однак адміністративні суди також зіткнулися зі всіма вищеописаними проблемами щодо застосування системи електронного суду.

Зокрема, у конкретній справі позивачі звернулися до Шостого апеляційного адміністративного суду через підсистему «Електронний суд» з апеляційними скаргами, які згодом були повернуті скаргникам у зв'язку з тим, що на день подання скарг Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС) не запроваджено, а це унеможливило розгляд апеляційних скарг, поданих в електронній формі, без наявності власноручного підпису скаргника. Верховний Суд скасував рішення суду апеляційної інстанції та направив справу для продовження розгляду на стадії вирішення питання щодо відкриття апеляційного провадження з огляду на таке: альтернативою звернення учасників справи до суду із позовними заявами, скаргами та іншими визначеними законом процесуальними документами, оформленими в паперовій формі та підписаними безпосередньо учасником справи або його представником, є звернення з процесуальними документами в електронній формі з обов'язковим їх скріпленням власним електронним підписом

учасника справи та подання такого документа через Електронний кабінет. На цій підставі Верховний Суд сформулював висновок про те, що оскільки станом на дату подання апеляційних скарг в усіх місцевих та апеляційних судах, включаючи Шостий апеляційний адміністративний суд, було запроваджено підсистему «Електронний суд» у тестовому режимі, апеляційні скарги було подано за допомогою підсистеми «Електронний суд» через Електронний кабінет з використанням особистого цифрового підпису, то суд апеляційної інстанції необґрунтовано повернув апеляційну скаргу [11].

Висновки. Проект «Електронний суд» спрямований на оптимізацію таких важливих аспектів судочинства, як забезпечення права на судовий розгляд, дотримання процесуальних строків розгляду справ, зменшення розміру судових витрат, гласність і відкритість тощо. Навіть нетривалий досвід упровадження проекту «Електронний суд» уже дає змогу окреслити певні суперечливі аспекти, яких не можна недооцінювати і які потребують доопрацювання, вдосконалення або відмови від них.

Серед них можна зазначити: суперечливість і недосконалість правового регулювання системи електронного судочинства; недовіра учасників процесу до електронного обміну процесуальними документами та продовження їх дублювання в паперовому варіанті; відсутність належного нормативного регулювання питань забезпечення безпеки інформації, яка міститься в системі «Електронний суд» і відповідальності за порушення в цій сфері тощо [1].

Отже, для повноцінного функціонування «Електронного суду» всім учасникам необхідно забезпечити: а) доступність надходження процесуальних і непроцесуальних документів в електронному форматі, скріплених електронно-цифровим підписом кожному користувачеві; б) формування, розгляд та рух справ по судових інстанціях, зберігання справ в електронному вигляді, можливість ознайомлення з матеріалами справи в електронному кабінеті; в) автоматичне оформлення виконавчих документів та їх направлення до виконавчої служби; г) обмін інформацією між усіма державними органами та установами, що пов'язані з електронним судочинством; д) усі процеси повинні переглянути та затвердити головні зацікавлені сторони із судової системи; е) найкращі міжнародні практики цифровізації, тобто створення основних ІТ-систем; бачення керівництва та очікування основних ключових зацікавлених сторін щодо якості та ефективності цифрової судової системи; є) фактична спроможність організації здійснювати можливі та бажані зміни (у т. ч. готовність зовнішніх клієнтів) [5].

У результаті проведеного дослідження ми можемо резюмувати таке:

1) підсистема «Електронний суд» є важливим та необхідним кроком для здійснення правосуддя в Україні;

2) станом на сьогодні робота ще не розпочата, але є доступ до підсистеми;

3) введення в експлуатацію підсистеми може призвести до затримок у роботі ресурсу, пов'язаними з оформленням ЕЦП численною кількістю юристів. Такі можливі проблеми необхідно врахувати розробникам та модераторам системи;

4) оснащення судів відповідними технічним комплексом та персоналом займе ще певний час;

5) особливу увагу слід звернути на створення надійного захисту конфіденційної інформації.

Із вищезазначеного випливає висновок, що доволі повільно, шляхом спроб та помилок, але все ж таки підсистема «Електронний суд» вводиться в експлуатацію та в майбутньому значно полегшить роботу представників сторін та суду. Проте для цього процесуальне законодавство, у т. ч. адміністративне процесуальне, мають повністю відрегулювати та оптимізувати застосування електронного судочинства.

Список використаних джерел

1. Паскар А. Л. «Електронний суд» – новітній засіб забезпечення доступу до правосуддя. *Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство*. 2013. Вип. 682. С. 70–75.
2. Переваги електронного судочинства. Ідемо в ногу з часом! URL : <http://suddya.com.ua/news/legal-hi-tech/novini/procudperevagi/> (дата звернення: 10.01.2020). URL: elektronnogo-sudocinstva-idemo-v-nogu-z-casom (дата звернення: 23.02.2018).
3. Котович І. Електронний суд: міф чи реальність? URL : <https://msu.edu.ua/library/skladajemo-spysok-vukorystanoji-literatury/> (дата звернення: 26.12.2018).
4. Багнюк І. Електронний суд: міф чи реальність? URL : <https://evris.law/uk/statija-elektronnij-sud-mif-chi-realnist/> (дата звернення: 10.11.2018).
5. Гончар І. Беззмарні технології. Судовий вісник. № 12 від 27.12.2019 . URL : <https://pravo.ua/articles/bezhmarni-tehnologii/> (дата звернення: 10.11.2018).

6. Самборська О. Послуга щодо отримання від суду процесуальних документів у електронному вигляді, а також СМС-повідомок поступово набирає популярності серед учасників процесу. URL : http://zib.com.ua/ua/40018-elektronniy_sud_otrimannya_sms/ovistok_stae_vse_bilsh_popul.html (дата звернення: 06.09.2013).
7. Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі : матеріали I Всеукр наук.-практ. конф. (м. Київ, 30 листоп. 2018 р.) /за загал. ред. : В. С. Куйбіди, О. М. Петроє, І. О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2018. 402 с.
8. Як адвокати можуть скористатися можливостями електронного суду. URL : <https://ukrainepravo.com/news/ukraine/yak-advokaty-mozhut-skorystatysya-mozhlyvostyamy-elektronного-sudu/> (дата звернення: 13.08.2018).
9. Засади використання автоматизованої системи документообігу у Деснянському районному суді міста Києва. URL : <https://ds.ki.court.gov.ua/sud2603/informatcia/txt/>. (дата звернення: 20.11.2018).
10. Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система. Вікіпедія. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%84%D0%B4%D0%B8%D0%BD%/0%B0>. (дата звернення: 18.02.2020).
11. Судова практика. Суд зобов'язаний прийняти скаргу, яку було подану через «Електронний суд». URL : https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/190124_sud-/zobov'yazaniy/priynyati-skargu-yaku-bulo-podanu-cherez-elektronniy-sud (дата звернення: 19.05.2019).

References

1. Paskar, A. L. (2013). «Elektronnyi sud» – novitnii zasib zabezbechennya dostupu do pravosuddya [«The Electronic Court» is the latest means of ensuring access to justice]. *Naukovyi visnyk Chernivetskogo universytetu. Pravoznavstvo - Scientific Bulletin of Chernivtsi University*, 682, 70-75 [in Ukrainian].
2. *Perevagy elektronного sudochynstva. Idemo v nogu z chasom! [The benefits of e-litigation. Keeping up with the times!]* (2018). (n.d.). suddya.com.ua. Retrieved from suddya.com.ua/news/legal-hi-tech/novini/procudperevagi-/elektronного-sudochynstva-idemo-v-nogu-z-casom [in Ukrainian].
3. Kotovych, I. (2018). *Elektronnyi sud: mif chy realnist? [E-Court: Myth or Reality?]*. (n.d.). msu.edu.ua. Retrieved from msu.edu.ua/library/skladajemo-spysok-vykorystanoji-literatury/ [in Ukrainian].
4. Bagnyk, I. (2018). *Elektronnyi sud: mif chy realnist? [E-Court: Myth or Reality?]*. (n.d.). evris.law. Retrieved from evris.law/uk/stattja-elektronnij-sud-mif-chi-realist/ [in Ukrainian].
5. Gonchar, I. (2019). *Bezhmarni tehnologii [Cloudless technology]*. (n.d.).pravo.ua. Retrieved from pravo.ua/articles/bezhmarni-tehnologii/ [in Ukrainian].
6. Samborska, O. (2013). *Posluga shchodo otrymannya vid sudu procesualnyh documentiv u elektronnomu byglyadi, a takoz SMS-povistok postupovo nabyraie populyarnosti sered uchastnykiv procesu [The service of obtaining procedural documents from the court in electronic form, as well as SMS summons, is gradually gaining popularity among the participants of the process]*. (n.d.). zib.com.ua. Retrieved from zib.com.ua/ua/40018-elektronniy_sud_otrimannya_sms/ovistok_stae_vse_bilsh_popul.html [in Ukrainian].
7. Kuybidy, V.S., Petroe, O.M., Degtyarovi, I.O. (2018). *Teoriia ta praktyka publichnogo upravlinnia ta administruvannia u XXI storichchi [The theory and practice of public administration and administration in the 21st century]: Materialy I Vseukrainskoi naukovy-praktychnoi konferentsii (m. Kyiv, 30 lystopada 2018 r.) - Materials of the I All-Ukrainian Scientific and Practical Conference (Kyiv, November 30, 2018)*, 402 [in Ukrainian].
8. *Yak advokaty mozut skorystatysia mozlyvostyamy elektronного sudu [How attorneys can take advantage of e-court capabilities]*. (2018) (n.d.). advokatrada.org.ua. Retrieved from <https://ukrainepravo.com/news/ukraine/yak-advokaty-mozhut-skorystatysya-mozhlyvostyamy-elektronного-sudu/> [in Ukrainian].
9. *Zasady vykorystannia avtomatyzovanoi systemy dokumentoobigu u Desnianskomu raionnomu sudi mista Kyeva [Principles of using the automated document flow system in the Desnyanskiy district court of Kiev]* (2018). (n.d.). ds.ki.court.gov.ua. Retrieved from ds.ki.court.gov.ua/sud2603/informatcia/txt/ [in Ukrainian].
10. *Edynasudovainformaciino-telekomunikaciinasystema [The only judicial information and telecommunication system]* (2020). (n.d.). uk.wikipedia.org. Retrieved from uk.wikipedia.org/wiki/%D0%84%D0%B4%D0%B8%D0%BD%/0%B0 [in Ukrainian].
11. *Sudova praktyka. Sud zobov'yazanyi pryinyaty skargu ,yaku bulo podanu cherez «Elektronnyi sud» [Judicial practice. The court is obliged to accept the complaint, which was filed through «the Electronic Court»]* (2019). (n.d.). jurliga.ligazakon.net. Retrieved from jurliga.ligazakon.net/ua/news/190124_sud-/zobov'yazaniy/priynyati-skargu-yaku-bulo-podanu-cherez-elektronniy-sud [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 25.02.2020.

Оксана Вівчар,

доктор економічних наук, професор кафедри безпеки, правоохоронної діяльності та фінансових розслідувань юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету, академік Академії економічних наук України
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0001-9246-2226>

Володимир Гевко,

кандидат економічних наук, доцент, народний депутат України
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-2716-8113>

КОМПЛЕКСНЕ ОЦІНЮВАННЯ ТА МЕХАНІЗМИ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ СИСТЕМИ ПІДПРИЄМНИЦЬКИХ СТРУКТУР: ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНИЙ ПІДХІД

Досліджено теоретико-прикладні аспекти фінансової безпеки системи підприємницьких структур на основі інформаційно-аналітичного підходу в сучасних постконфліктних умовах; виявлено специфіку інформаційно-аналітичної підсистеми фінансової безпеки підприємства на основі застосування інтегрованої оцінки; обґрунтовано особливості багатовекторного механізму інформаційно-аналітичного забезпечення фінансової безпеки підприємств у контексті виокремлення комплексу заходів щодо її зміцнення.

Ключові слова: фінансова безпека, система підприємницьких структур, інформаційно-аналітичне забезпечення, оцінка індикаторів фінансової безпеки підприємств, багатовекторний механізм інформаційно-аналітичного забезпечення.

Рис.: 4; бібл.: 6.

Вівчар О., Гевко В.

Комплексной оценки и механизмы укрепления финансовой безопасности системы предпринимательских структур: информационно-аналитический подход

Исследованы теоретико-прикладные аспекты финансовой безопасности системы предпринимательских структур на основе информационно-аналитического подхода в современных постконфликтных условиях; обнаружена специфика информационно-аналитической подсистемы финансовой безопасности предприятия на основе применения интегрированной оценки; обоснованно особенности многовекторного механизма информационно-аналитического обеспечения финансовой безопасности предприятий в контексте выделения комплекса мероприятий по укреплению.

Ключевые слова: финансовая безопасность, система предпринимательских структур, информационно-аналитическое обеспечение, оценка индикаторов финансовой безопасности предприятий, многовекторный механизм информационно-аналитического обеспечения.

Vivchar O., Gevko V.

Complex assessment and mechanisms of strengthening the financial security of the entrepreneurship structure system: information and analytical approach

Theoretical and applied aspects of financial security of the system of business structures on the basis of information and analytical approach in modern post-conflict conditions have been researched; the specificity of information-analytical subsystem of financial security of enterprise on the basis of application of integrated assessment has been revealed; the features of multi-vector mechanism of information-analytical provision of financial security of enterprises in the context of allocation of a complex of measures on strengthening have been grounded.

It should be noted that information and analytical support is considered as a system that includes a set of methods, tools and methods aimed at collecting, analyzing, protecting information, as well as forecasting, continuous advisory support and making recommendations for effective management decisions of an operational and strategic nature.

Meanwhile, it should be noted that a special role in information and analytical support of financial security is to minimize the risks of loss of information flows at the enterprise and timely identification of threats that will have a negative impact in the future on the activity of the object, prevention and counteraction, respectively.

Thus, a properly built system of information and analytical support allows to achieve a high level of financial security of enterprises, using innovative technologies and taking into account a number of factors that affect the indicators of economic efficiency and specificity of the enterprise. Modern scientific research points to the fact that the following subsystems should be interpreted on the basis of the tasks assigned to the system of information and analytical support: economic intelligence, information security and analytical and consulting support.

Keywords: financial security, system of business structures, information and analytical support, evaluation of financial security indicators of enterprises, multi-vector mechanism of information and analytical support.

Постановка проблеми. В сучасних постконфліктних умовах функціонування та розвиток системи підприємницьких структур країни все ще є незадовільним. Виробничі підприємства функціонують у нестабільному та динамічному зовнішньому середовищі під впливом інформаційних технологій, які створюють загрози та небезпеки ефективного функціонування суб'єктів господарювання. Слід зазначити, що в умовах невизначеності та мінливості середовища, проблематика зміцнення фінансової безпеки підприємства в контексті інформаційно-аналітичного забезпечення набуває особливої актуальності. Безперечно, що за таких обставин необхідно розробити рекомендаційні аспекти щодо удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення фінансової безпеки підприємств.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження наукової проблематики щодо формування інформаційно-аналітичного забезпечення фінансової безпеки підприємств розглянуто в працях таких вчених-економістів, як О. Ареф'єва, Б. Андрушківа, О. Барановського, Я. Білокомірова, О. Вівчар, Т. Ганущак, К. Горячева, Л. Донець, Т. Завора, Д. Кіслав, Б. Картич, С. Мельник, Н. Реверчук, О. Степанова, С. Цюрюпа, О. Яремчук та ін.

Метою дослідження є розроблення теоретико-прикладних аспектів щодо удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення фінансової безпеки підприємств у сучасних умовах макротрендів бізнесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. В сучасних трансформаційних умовах відомим фактом є те, що удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення фінансової безпеки підприємств – це не одиничний процес. Тому розглядати його необхідно, як комплекс взаємопов'язаних механізмів і методів організації окремих елементів структурно-логічних аспектів інформаційно-аналітичного забезпечення в контексті зміцнення фінансової безпеки.

Практичний досвід переконує, що ефективно управління інформаційно-аналітичним забезпеченням підприємницьких структур – це один з найважливіших напрямів зміцнення фінансової безпеки на шляху подолання багатьох деструктивних явищ у національній економіці. Прогресивні інноваційні системи та світоглядно-методичне бачення концептуальних аспектів інформаційно-аналітичного забезпечення є визнаним інструментом фінансової безпеки підприємницьких структур. На основі опрацьованих літературних джерел, ми можемо конкретизувати, що на сьогодні в економічній теорії ідентифікують два основні підходи до визначення сутності фінансової безпеки підприємств. Відповідно до першого підходу, фінансову безпеку розглядають, як одну з найважливіших складових економічної безпеки підприємства. Другий підхід вказує на необхідність виокремлення фінансової безпеки, як самостійного об'єкта дослідження та управління [3].

Згідно з динамічним розвитком наукової думки О. І. Барановського зазначено, що фінансова безпека підприємства – це ступінь захищеності фінансових інтересів на всіх рівнях фінансових відносин або рівень забезпеченості підприємства фінансовими ресурсами, достатніми для задоволення його потреб і виконання наявних зобов'язань.

Таким чином, проаналізувавши основні підходи провідних вчених-економістів щодо тлумачення фінансової безпеки підприємства, можна стверджувати, що основними характеристиками наявності фінансової безпеки є такі: стійкість до внутрішніх та зовнішніх небезпек і загроз; забезпеченість достатнім обсягом фінансових ресурсів; фінансова рівновага, стабільність, ліквідність та платоспроможність у короткостроковому і довгостроковому періодах; задоволення потреби підприємства у фінансових ресурсах для стійкого розширеного відтворення діяльності; здатність вчасно реагувати на внутрішні та зовнішні небезпеки, що можуть завдати шкоди підприємству або призвести до його ліквідації; достатня фінансова незалежність та захист фінансових інтересів власників підприємства; достатня гнучкість у прийнятті фінансових рішень [1, с. 84].

У контексті досліджуваної проблематики можна зазначити, що важливим елементом забезпечення фінансової безпеки вважається її інформаційно-аналітична складова. Саме її реалізація, на нашу думку, є одним із найважливіших завдань керівництва підприємницьких структур.

Ефективність будь-якого підприємства значною мірою залежить від повного, достовірного та своєчасного інформаційно-аналітичного забезпечення. В таких умовах за ефективного управління система інформаційно-аналітичного забезпечення приведе до підвищення рівня управління прибутком, в результаті чого зміцниться фінансова безпека підприємницьких структур.

Зуважимо, що, за О. Сусіденком, інформаційно-аналітична підсистема фінансової безпеки підприємства має містити такі дані: якісні й кількісні значення індикаторів фінансової безпеки, наявність або потенційність ризиків і загроз, формалізовані фінансові інтереси й стан їхньої реалізації, стратегічний план (стратегія) забезпечення фінансової безпеки підприємства, якісні та кількісні параметри використання фінансових ресурсів, обсяг останніх, а також джерела їх надходження, фінансовий план, бюджет.

Зовнішні джерела інформації містять дані про: рівень макроекономічного розвитку країни та галузі, до якої належить підприємство; кон'юктуру фінансового ринку; діяльність конкурентів (постачальників, покупців, банків, страховиків); галузеві показники діяльності підприємств-аналогів; оцінювання загроз фінансовій безпеці підприємницької діяльності за джерелом, за рівнем тяжкості наслідків, за рівнем вірогідності, за сферою і джерелом виникнення, за тривалістю впливу, за ступенем розвитку, за ступенем напруженості тощо [2, с. 310].

Саме повна, своєчасна та достовірна інформація дасть змогу приймати ефективні рішення для запобігання та подолання загроз фінансовим інтересам суб'єктів господарювання. На основі опрацьованих літературних джерел нами сформовано структурно-логічну схему інформаційно-аналітичного забезпечення фінансової безпеки підприємства (рис. 1).

Зазначимо, що особливу роль в інформаційно-аналітичному забезпеченні фінансової безпеки відіграє мінімізація ризиків щодо втрати інформаційних потоків на підприємстві та вчасне виявлення загроз, які негативно впливають чи будуть мати вплив у майбутньому на діяльність об'єкта, запобігання їм та протидії відповідно [4].

Підприємницькі структури Західного регіону країни у своєму складі створили окремі інформаційно-аналітичні підрозділи, що займаються збором, обробкою та інтерпретацією необхідної інформації про внутрішнє та зовнішнє середовище. Їх досвід свідчить, що створення системи інформаційно-аналітичного забезпечення на підприємстві супроводжується як певним збільшенням його матеріальних активів (наприклад, апаратного забезпечення), так і насамперед нематеріальних активів.

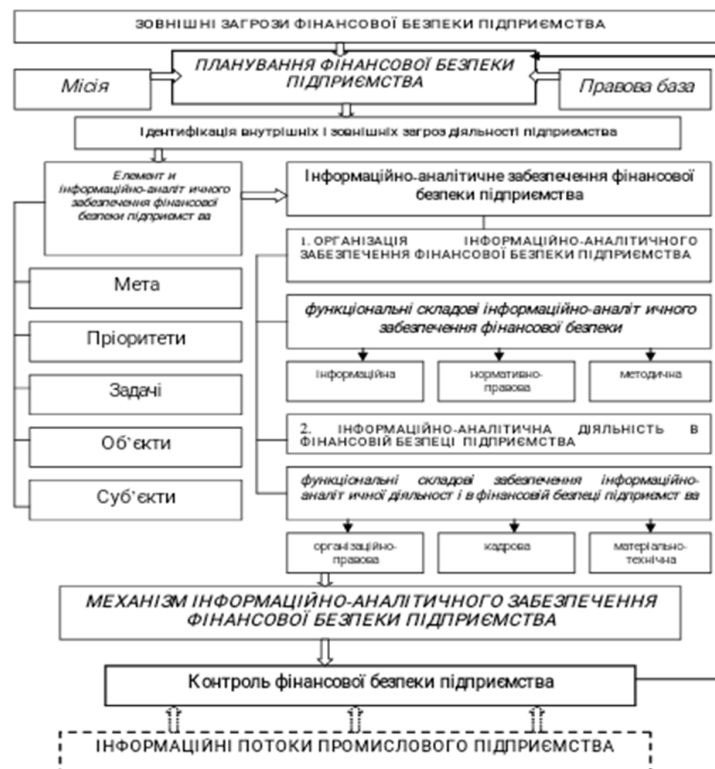


Рис. 1. Структурно-логічна схема інформаційно-аналітичного забезпечення фінансової безпеки підприємства

Джерело: авторська розробка

Аналіз окремих аспектів діяльності інформаційно-аналітичних підрозділів провідних підприємницьких структур дає змогу встановити, що одним із визначальних індикаторів фінансової безпеки цих підприємств є показники прибутковості. На основі застосування програми ЕОМ, використавши дані відповідної таблиці, ми сформуваємо результати обробки інформації на основі застосування індикаторів фінансової безпеки промислових підприємств Західного регіону за видами економічної діяльності (рис. 2).

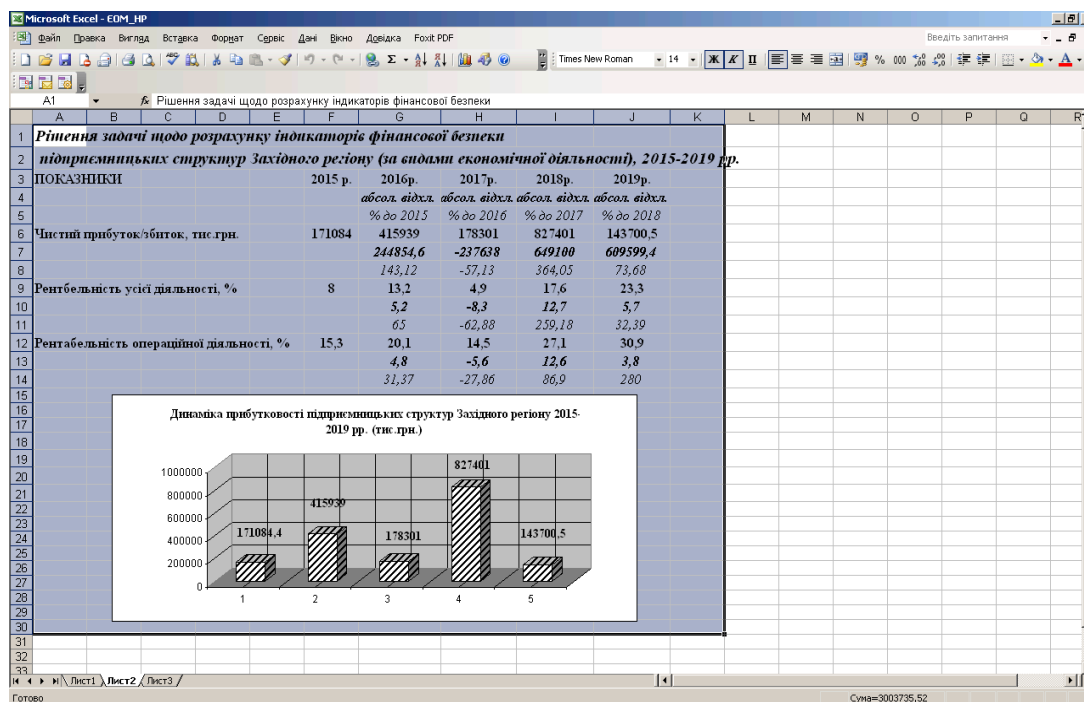


Рис. 2. Аналітична оцінка індикаторів фінансової безпеки підприємницьких структур Західного регіону країни, 2015–2019 рр.

Джерело: розраховано автором

Отже, з огляду на проведені аналітичні дослідження загалом простежується позитивна тенденція діяльності промислових підприємств Західного регіону, що підтверджується одержанням ними прибутку впродовж 2015–2019 р., сума якого в 2019 р. становила 1437000,4 тис. грн, тобто збільшилася порівняно з 2015 р. на 1265816 тис. грн. Зменшення суми чистого прибутку в 2017 р. порівняно з 2016 р. на 237 638 тис. грн, або на 57,13%, пов'язане із значним зростанням витрат, у т. ч. адміністративних, витрат на збут, фінансових, інших витрат.

Слід зазначити, що результати економічної ефективності від функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення на підприємстві є доволі широким та залежить від галузі промисловості, специфіки підприємства. Він може виявлятися у кращій проінформованості осіб, що відповідають за прийняття управлінських рішень – як стратегічних, так і тактичних, операційних. Це приводить до того, що підвищується конкурентоспроможність підприємства та рівень його фінансової безпеки. Все це, на нашу думку, вимагає переосмислення традиційних методів та засобів інформаційно-аналітичного забезпечення фінансової безпеки підприємницьких структур. Вважаємо, переваги (вигоди), отримані в результаті функціонування системи інформаційно-аналітичної системи, а отже, краща проінформованість управлінців, найбільш помітно виявляються на рівні фінансової безпеки підприємств (рис. 3).



Рис. 3. Економічна ефективність від впровадження системи інформаційно-аналітичного забезпечення фінансової безпеки підприємств

Джерело: авторська розробка

Таким чином, правильно побудована система інформаційно-аналітичного забезпечення дає змогу досягти високого рівня фінансової безпеки підприємств, використовуючи інноваційні технології та враховуючи низку факторів, що впливають із вищевказаних показників економічної ефективності і специфіки підприємства [5].

В умовах турбулентності економічних процесів для ефективної системи інформаційно-аналітичного забезпечення фінансової безпеки підприємств, на нашу думку, необхідно, щоб існував інформаційно-аналітичний підрозділ, що є складовою служби безпеки, функціями якого є захист будь-якої інформації відповідного підприємства, відображення специфіки функціонування в середині і поза межами підприємства, вчасно одержання випереджальної інформації про життєво важливі для підприємства процеси та виявлення засобів її оптимального застосування [6, с. 100].

Результати наукової роботи дають нам можливість сформулювати багатовекторний механізм удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення фінансової безпеки підприємства, на основі якого необхідно: здійснювати контроль над ймовірними каналами витоку інформації на промисловому підприємстві; проводити моніторинг доступу співробітників до корпоративних інформаційних ресурсів; зберігати архів операцій з документами; виявляти у вихідному HTTP-поточі дані, які можуть передбачати загрозу витоку конфіденційної інформації; контролювати використання мобільних пристроїв зберігання інформації, пристроїв передачі інформації та комунікативних портів; архівувати поштову кореспонденцію; здійснювати моніторинг на рівні файлових операцій; організувати правильний підбір кадрів, застосування матеріальних та моральних стимулів, формування сприятливого соціально-психологічного клімату в середині організації, створення можливостей для професійного зростання, зниження плинності кадрів, формування «фірмового патріотизму» (рис. 4).

Однак лише своєчасне та комплексне виконання вищевказаних завдань може привести до бажаного результату. Отже, викладені пропозиції є основою для подальшого формування системи інформаційно-аналітичного забезпечення фінансової безпеки підприємств.

Висновки. Прорезюмувавши вищеповане, слід зазначити, що інформаційно-аналітичне забезпечення розглядається, як система, що охоплює сукупність методів, засобів і способів, спрямованих на збирання, аналіз, захист інформації, а також прогнозування, постійну консультативну підтримку та вироблення рекомендацій щодо прийняття ефективних управлінських рішень оперативного та стратегічного характеру.

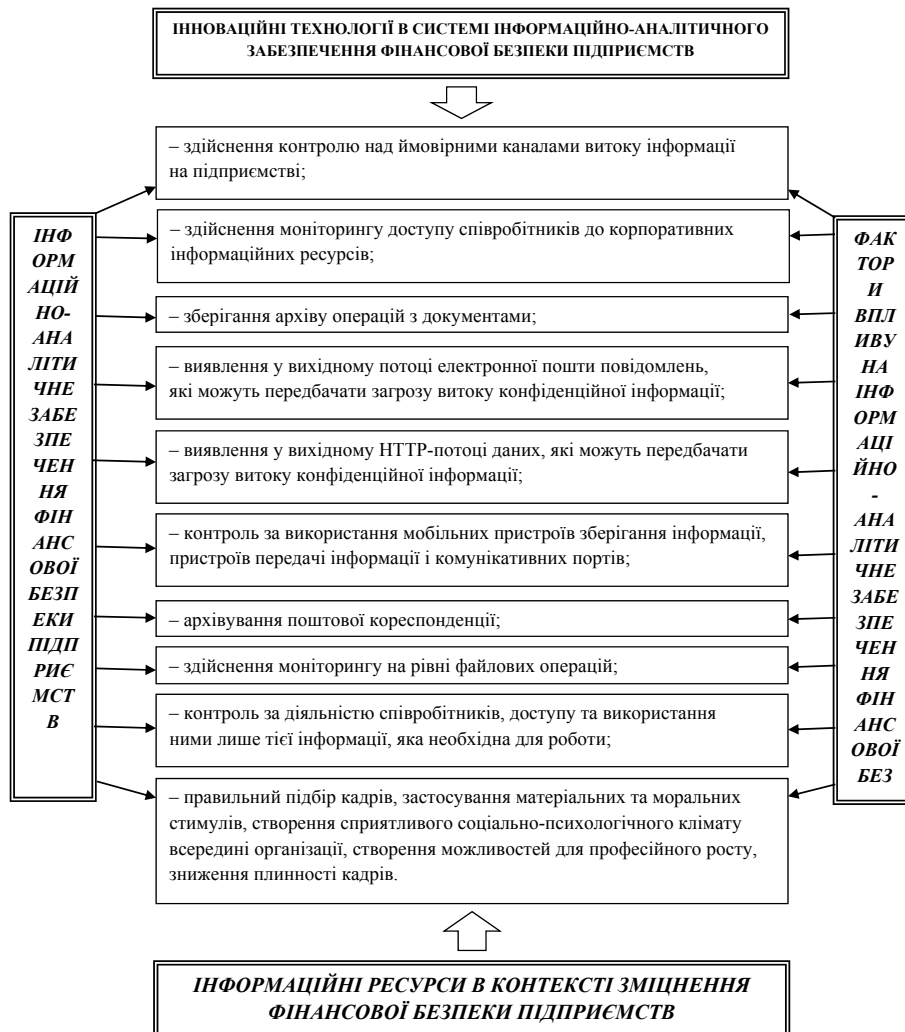


Рис. 4. Багатовекторний механізм інформаційно-аналітичного забезпечення фінансової безпеки підприємств

Джерело: авторська розробка

У системі фінансової безпеки одним з основних компонентів є інформаційно-аналітичне забезпечення, оскільки від інформації, її вчасності, достовірності, повноти, правильної інтерпретації залежить ефективність діяльності підприємницьких структур, його безпека, конкурентоспроможність, а іноді й факт функціонування на ринку. Для вирішення поставлених перед системою інформаційно-аналітичного забезпечення завдань інтерпретовано такі її підсистеми: економічна розвідка, інформаційна безпека та аналітично-консультативне забезпечення.

З практичної точки зору, нами запропоновано багатовекторний механізм удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення фінансової безпеки підприємства на основі застосування інноваційних технологій у сучасних умовах турбулентності економічних процесів.

Отже, зміцнення фінансової безпеки підприємства неможливе без державної політики, оскільки комплексні дії суб'єктів підприємництва та держави, спрямовані на підтримання фінансової безпеки шляхом створення умов і життя заходів для одержання необхідного рівня, забезпечить бажаний результат.

Список використаних джерел

1. Андрушків Б. М. Економічна та майнова безпека підприємства та підприємництва. Антирейдерство : монографія. Тернопіль : Тернограф, 2012. 456 с.
2. Білокомірова Я. М. Інформаційне забезпечення економічної безпеки підприємницької діяльності. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2014. № 29. С. 308–312.

3. Вівчар О. І. Управління економічною безпекою підприємств: соціогуманітарні контексти : монографія. Тернопіль, ФОП Паляниця В. А., 2018. 515 с.
4. Мельник С. І. Інформаційна безпека як складова економічної безпеки підприємства. URL : http://www.rusnauka.com/6_pni_2016/ (дата звернення: 20.01.2020).
5. Степанова О. М., Дегтярова Л. М. Інформаційна безпека в умовах розвитку інформаційної системи. URL : <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jkobskaspuibitstream/123456789/685/I/II.pdf>. (дата звернення: 20.01.2020).
6. Яремова М. І. Удосконалення інформаційного забезпечення економічної безпеки промислових підприємств. *Міжнародний науково-виробничий журнал*. 2013. № 1. С. 98–102.

References

1. Andrushkiv, V. M. (2012). *Ekonomichna ta mainova bezpeka pidpriemstva ta pidpriemnytstva. Antyreiderstvo [Economic and property security of enterprise and entrepreneurship. Anti-crap]*. Ternopil: Ternohraf [in Ukrainian].
2. Bilokomirova, Ya. M. (2014). Informatsiine zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky pidpriemnytsskoi diialnosti [Information support of economic security of business activity]. *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti - Transport and Industry Economics Bulletin*, 29, 308-312 [in Ukrainian].
3. Vivchar, O. I. (2018). *Upravlinnia ekonomichnoi bezpekoiu pidpriemstv: sotsiohumanitarni konteksty [Management of economic security of enterprises: socio-humanitarian contexts]*. Ternopil, FOP Palianytsia V. A. [in Ukrainian].
4. Melnyk, S. I. (2016). *Informatsiina bezpeka yak skladova ekonomichnoi bezpeky pidpriemstva [Information security as a component of economic security of the enterprise]*. URL: http://www.rusnauka.com/6_pni_2016/ [in Ukrainian].
5. Stepanova, O. M., & Dehtiarova, L. M. *Informatsiina bezpeka v umovakh rozvytku informatsiinoi systemy [Information security in conditions of information system development]*. URL: <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jkobskaspuibitstream/123456789/685/I/II.pdf> [in Ukrainian].
6. Yareмова, M. I. (2013). Udoskonalennia informatsiinoho zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky promyslovykh pidpriemstv [Improvement of information support of economic security of industrial enterprises]. *Mizhnarodnyi naukovo-vyrobnychiy zhurnal - International scientific and production journal*, 1, 98-102 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 22.02.2020.

DOI: 10.35774/app2020.01.065
УДК 338.1

Ольга Карапетян,

кандидат економічних наук, доцент
кафедри безпеки, правоохоронної діяльності
та фінансових розслідувань
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8747-7631>

ІНСТИТУТ СУВЕРЕННИХ ФОНДІВ ДОБРОБУТУ: БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ ТА ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Розглянуто діяльність найбільших суверенних фондів добробуту і проведено аналіз функцій, завдань та ризиків, пов'язаних з діяльністю суверенних фондів добробуту. Порушено питання мотивації таких фондів, їх значення для основних учасників фінансового ринку в контексті впливу на економічну безпеку. Аргументовано, що на рубежі четвертої науково-технічної революції необхідно звернути увагу на багаторічний досвід управління державними резервами для визначення основних тенденцій розвитку суверенних фондів. Крім того, окрему увагу приділено кількісному оцінюванню впливу різноманіття економічних чинників на функціонування суверенних фондів. Окреслено опис основних тенденцій розвитку і проблем функціонування найбільших суверенних фондів світу. Акцентовано увагу на головних проблемах функціонування суверенних фондів та визначено основні ризики їхньої діяльності. Визначено організаційно-правові засади формування суверенних фондів добробуту та окреслено перспективні напрямки покращення їхньої діяльності.

Ключові слова: суверенні фонди добробуту, економічна безпека інвестиційна стратегія, бюджетна політика, ресурсні (сировинні) фонди, нересурсні фонди.

Рис.: 1; табл.: 1; бібл.: 6.

Карапетян О.

Институт суверенных фондов благополучия: безопасность аспекты и экономико-правовые основы.

Рассмотрено деятельность крупнейших суверенных фондов благосостояния и проводится анализ функций, задач и рисков, связанных с деятельностью суверенных фондов благосостояния. Затрагиваются вопросы мотивации таких фондов, их влияния на основных участников финансового рынка в контексте влияния на экономическую безопасность. Аргументировано, что на рубеже четвертой научно-технической революции, необходимо обратить внимание на многолетний опыт управления государственными резервами для определения основных тенденций развития суверенных фондов. Кроме того, особое внимание было уделено количественной оценке влияния многообразия экономических факторов на функционирование суверенных фондов. В статье представлено описание основных тенденций развития и проблем функционирования крупнейших суверенных фондов мира. Акцентировано внимание на ключевых проблемах функционирования суверенных фондов и определены основные риски их деятельности. Определены организационно-правовые основы формирования суверенных фондов благосостояния и намечены перспективные направления улучшения их деятельности.

Ключевые слова: суверенные фонды благосостояния, экономическая безопасность инвестиционная стратегия, бюджетная политика, ресурсные (сырьевые) фонды, нересурсных фонды

Karapetian O.

Institute of sovereign welfare funds: safety aspects and economic and legal principles

The article looks at the activities of the largest sovereign wealth funds and analyzes the functions, tasks and risks associated with the activities of sovereign wealth funds. The questions of motivation of such funds, their influence on the main participants of the financial market in the context of impact on economic security are raised. It is argued that at the turn of the fourth scientific and technological revolution, it is necessary to pay attention to the long-standing experience of managing the state reserves in order to determine the main tendencies of development of sovereign funds. In addition, particular attention was paid to quantifying the impact of a variety of economic factors on the functioning of sovereign wealth funds. The article describes the main development trends and problems of functioning of the largest sovereign wealth funds in the world. Attention is paid to the key problems of functioning of sovereign wealth funds and the main risks of their activity are identified. The organizational and legal principles of the formation of sovereign wealth funds are defined and the perspective directions for improving their activities are outlined.

It is argued that at the turn of the fourth scientific and technological revolution, it is necessary to pay attention to the long-standing experience of managing the state reserves in order to determine the main tendencies of development of sovereign funds. In addition, particular attention was paid to quantifying the impact of a variety of economic factors on the functioning of sovereign wealth funds. The article describes the main development trends and problems of functioning of the largest sovereign wealth funds in the world. Attention is paid to the key problems of functioning of sovereign wealth funds and the main risks of their activity are identified. The organizational and legal principles of the formation of sovereign wealth funds are defined and the perspective directions for improving their activities are outlined.

Keywords: *sovereign wealth funds, economic security investment strategy, budgetary policy, resource (commodity) funds, non-resource funds.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку глобальної економіки існує безліч цілей створення суверенних фондів добробуту (СФД), зокрема досягнення сталого економічного зростання, забезпечення стабільного надходження інвестицій, збільшення державних резервів. Питаннями, пов'язаними з регулюванням діяльності суверенних фондів, займається кілька спеціалізованих установ: Міжнародний форум суверенних фондів добробуту, Інститут суверенних фондів і Центр вивчення суверенних фондів, які зібрали ґрунтовні бази даних про діяльність цих фондів, що спільно з річними звітами самих фондів становили емпіричну базу нашої наукової розвідки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретична основа формування суверенних фондів розкрита в багатьох наукових працях, зокрема у фундаментальних напрацюваннях МВФ, дослідженнях центральних банків, окремих роботах таких дослідників, як Дж. О'Нілл (O'Neill, J.), Е.Ф. Нільсон (Nielsen, Erik F.), П. Бахаж (Bahaj, P.) Е. Монк (Monk, A.), Дж. Хугей (Houget, G.), Дж. Ньюжі (Nugee, J.), Е. Труман (Truman, E.), К. Лінабург (Linaburg, C.), М. Мадвел (Maduell, M.) та ін.

Незважаючи на велику кількість проведених досліджень, єдиної точки зору щодо оцінювання діяльності суверенних фондів добробуту так і не сформовано. З огляду на фрагментарний підхід до аналізу діяльності фондів у різні періоди оцінювання впливу суверенних фондів на економіку діаметрально змінювалася.

Мета статті – оцінити масштаби впливу діяльності суверенних фондів на світовий фінансовий ринок і на національні компанії різних країн, а також розширити теоретичні та методологічні уявлення про формування та використання суверенних фондів добробуту через призму світового досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сутність інституту суверенних фондів виявляється через його публічно-правову природу та інвестиційний характер діяльності. Саме назване поєднання визначає особливості правового статусу суверенних фондів, які можуть бути розкриті через наступні ознаки.

По-перше, необхідно вказати на відособленість і приналежність державі активів суверенних фондів незалежно від їхньої організаційно-правової форми. Суверенні фонди завжди створюються і фінансуються державою, тому вони і називаються суверенними. Фінансові ресурси суверенного фонду можуть бути безпосередньо вбудовані в бюджетну систему держави. Незалежно від структури власності фонду його майно завжди є відокремленим. Водночас найменування «фонд» не вказує на організаційно-правову форму суверенного фонду. Так, суверенний фонд Республіки Казахстан – це юридична особа у формі акціонерного товариства «Фонд національного добробуту Самрук-Казина».

Власниками суверенних фондів зазвичай є центральний уряд або адміністрації регіонів. Вони можуть володіти коштами фонду безпосередньо або через частку в керівній компанії. Водночас суверенний фонд може управлятися як безпосередньо державою, так і непрямим чином.

По-друге, важливою ознакою є їхнє формування і подальше інвестування ресурсів з метою вирішення завдань публічного характеру, незважаючи на те, що суверенні фонди не є благодійними організаціями і прагнуть до отримання прибутку [1].

Основною метою суверенного фонду вважають мобілізацію й акумуляцію його активів, тому що тільки збільшуючи свою ресурсну базу, суверенний фонд зможе реалізувати покладені на нього державою завдання щодо фінансування суспільно значущих проєктів. У зв'язку з цим варто зазначити, що більшість інвестицій, що здійснюються суверенними фондами, в т. ч. бюджетного характеру, за своєю правовою природою відповідають діяльності класичних інвестиційних фондів, проте в подальшому кошти суверенного фонду можуть бути використані для вирішення поставлених перед ним завдань (наприклад, фінансування дефіциту бюджету). Наприклад, ірландський суверенний фонд, який інвестує в розвиток інфраструктури, шкіл і доріг, агропромислового сектору, в інноваційну діяльність суб'єктів малого та середнього підприємництва, згідно з положеннями ірландського законодавства, керується принципом «подвійної прибутку», відповідно до якого кожен інвестиційний проєкт повинен приносити не тільки прибуток, а й має позитивно впливати на економіку Ірландії [1].

За призначенням суверенні фонди можна поділити на:

- стабілізаційні, які передбачають використання коштів фонду в періоди кризи;
- ощадні, що займаються перерозподілом надходжень на користь майбутніх поколінь;
- інвестиційні; фонди стратегічного розвитку, діяльність яких спрямована на стимулювання галузей національної економіки, формування джерел «довгих грошей» і компенсацію нестабільності бюджетних доходів [2].

Суверенні фонди можуть виконувати функції інститутів розвитку (Суверенний фонд Франції, або Суверенний фонд Казахстану). Вони також можуть додатково фінансувати такі інститути. У загальному контексті суверенні фонди можна згрупувати за джерелами наповнення на ресурсні та нересурсні. Ресурсні фонди мають на меті перерозподіляти кошти, отримані від високоприбуткових вичерпних ресурсів, в більш диверсифіковані фінансові активи. Діяльність нересурсних фондів спрямована на поглинання профіциту бюджету для акумулювання додаткових резервів. За станом на 2016 р. за оцінкою Sovereign Wealth Fund Institute, існує 81 суверенний фонд в 51-й країні (з них 31 – «нафтові»). На рис. 1 представлені країни за співвідношенням обсягу активів під управлінням СФД.

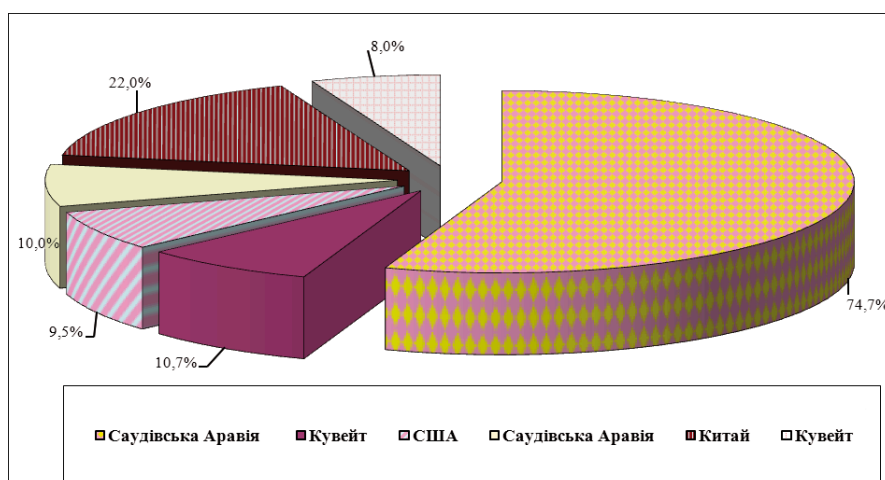


Рис. 1. Питова вага активів найбільших суверенних фондів у світових активах суверенних фондів добробуту (авторська розробка на основі [2])

Більшу частину з них становлять ресурсні фонди: на них припадає 61% всіх світових активів суверенних фондів. Серед нересурсних фондів особливо виділяються китайські, які керують 22% світових активів суверенних фондів і мають 72% всіх активів нересурсних фондів. Якщо розглядати діяльність суверенних фондів більш детально, то варто відзначити їхню різноманітність.

Всі фонди відрізняються один від одного за системою наповнення, можливими витратами, відкритістю інвестиційної політики та її напрямками [3]. Причина активізації інтересу до цього виду державних заощаджень в різкому збільшенні обсягу ресурсів СФД. У 2017 р. сукупна величина активів досягла 7,2 трлн дол. США, що можна порівняти із сукупним обсягом світових золотовалютних авуарів, і становить трохи більше 10% капіталізації світового фондового ринку. Кількість суверенних фондів постійно збільшується. До 1990 р. було сформовано 16 фондів СФД, ще 20 створено з 1990 по 2005 рр. і 42 фонди – з 2005 до 2015 р. в 26-ти нових країнах. За останні 20 років капіталізація цих фондів збільшилася багаторазово: 500 млрд дол. США. Також варто зазначити, що суверенні фонди почали брати все більш активну участь в інвестиціях. В середньому в активах фондів 35–40% становлять облігації, 50–55% – акції, і 8–10% – альтернативні інвестиційні продукти, такі як готівкова ліквідність, нерухомість і т. д. [4]. Пенсійні, інвестиційні та страхові фонди мають аналогічну аллокацію ресурсів.

Щодо діяльності суверенних фондів та їхнього впливу на решту світу дослідники часто виявляють такі проблеми:

1. Відсутність прозорості в звітності фондів. Найчастіше фонди не публікують повну або хоча б часткову фінансову звітність, а також не розкривають правил розподілу і накопичення активів фонду. Через це важко визначення обсягів фонду, його інвестиційної політики, використовуваних інструментів і навіть географічного положення інвестицій. Оскільки суверенні фонди є державними установами, вони можуть керуватися неринковими мотивами і становити загрозу національним стратегічним установам іншої країни [4]. Уряди, наприклад, можуть використовувати СФД з метою контролю над компаніями в будь-яких важливих галузях іншої країни з метою сприяння їх власної політичної програми або можуть загрожувати національній безпеці іншої країни.

2. Загроза ринкової стабільності. Найвні побоювання, що суверенні фонди, скупивши державні боргові цінні папери, через політичні чинники можуть швидко продати ці активи, щоб дисбалансувати фінансовий ринок.

У 2008 р. найбільші суверенні фонди створили незалежне професійне об'єднання – Міжнародний форум суверенних фондів (далі – Форум), який займається питаннями збору та надання статистики щодо діяльності фондів, і в рамках якого публікуються численні доповіді, присвячені їхній діяльності. На базі цього Форуму було сформовано добровільно прийняті принципи («Принципи Сантьяго») [5]. У цьому документі передбачається, що країнам доцільно публікувати детальну звітність своїх суверенних фондів, у т. ч. правила наповнення і розподілу отриманого прибутку. Також вони повинні проводити щорічну перевірку аудиторських агентств, а в разі інвестування в іншу країну – попереджати відповідні органи. Незважаючи на те, що принципи добровільні і не в повному обсязі виконуються навіть тими учасниками Форуму, які під ними підписалися, це був значний крок у посиленні прозорості та дисциплінованості діяльності суверенних фондів. Щодо фінансової безпеки, то навіть до створення «Принципів Сантьяго» суверенні фонди завжди знаходилися під пильною увагою. Суверенні фонди добробуту, аналогічно як і звичайні інвестори, залежні від біржового регулювання. Так, придбання СФД акцій компаній вище певних порогових значень (5% в США, 10% в ЄС), як правило, пов'язане з вимогою до СФД повідомити про свою частку регулятору цінних паперів [6]. Певні інвестиції СФД, зокрема у фінансових установах (таких як банки і страхові компанії), підлягають особливим законодавчим обмеженням. Крім фінансового сектору, до галузей промисловості, які вважаються стратегічно важливими або мають соціальне значення (наприклад, енергетика, засоби масової інформації і телекомунікацій), часто застосовується законодавство, що регулює структуру ринку і поведінку інвесторів, які можуть бути застосовані до СФБ. Поряд з обмеженнями щодо конкретних галузей інвестиційна діяльність суверенних фондів може стати об'єктом пильної уваги в рамках антимонопольного законодавства. Щодо питання стабільності ринку, то в середньому 40% всіх активів суверенних фондів становлять державні боргові цінні папери, здебільшого американські казначейські облігації (treasuries).

Водночас простежується висока концентрація активів серед топ-15 найбільших фондів (табл. 1).

Крім вищесказаного, слід також розуміти, що більшості фондів мають законодавчо встановлений цільовий рівень прибутковості, який вони повинні підтримувати. Використання таких ризикових стратегій часто приводить до чистого збитку.

Суверенні фонди, на відміну від інших учасників ринку, керуються зовсім іншими мотивами. Першочерговим завданням СФД є стабілізація економічної ситуації і захист інтересів держави, що відображається на поведінці таких фондів і відповідно їхній вплив на світову економіку, а також на інтерпретації прийнятих фондами рішень.

Практично всі суверенні фонди спрямовують свої ресурси на підтримку національної економіки, особливо в кризові періоди.

Таблиця 1

Найбільші суверенні фонди добробуту за капіталізацією [2]

Країна	Капіталізація СФ, млрд. дол. США	Питома вага в сукупному обсязі %
Китай	1534,7	22
ОАЕ	1104,8	38
Норвегія	824,9	50
Саудівська Аравія	673,9	59
Кувейт	592	68
Сінгапур	537,6	75
Гонконг	417,9	71
Катар	213,46	84
США	141,2	86
Казахстан	139	88
Росія	134	90
Австралія	88	92
Південна Корея	85	93
Лівія	66	94
Іран	62	95
Всього	6995	

Для досягнення цих цілей СФД мають широкий набір заходів, починаючи від надання прямої допомоги конкретним організаціям (фінансовим і нефінансовим) як кредитор останньої інстанції або збільшення статутного капіталу стратегічно важливих підприємств, до більш загальних заходів, спрямованих на підтримку фондового ринку або курсу національної валюти. Прикладом служить криза 2008 р., під час якої банки потрапили в пастку ліквідності, коли скорочення процентних ставок і вливання додаткової ліквідності з боку центральних банків виявилось недостатньо для відновлення фінансової системи. У цей період майже 40% всіх угод СФД були спрямовані на допомогу національній економіці [3]. У періоди криз власний капітал банків різко стискається внаслідок знецінення активів, а зобов'язання залишаються незмінними. Невизначеність щодо вартості активів банків і перспектив відновлення відлякує інвесторів, і в цей момент інвестиції суверенних фондів особливо ефективні. СФД мають можливість брати акціонерну участь у компаніях, мають величезний досвід управління активами і, на відміну від центральних банків, можуть легко забезпечити довгостроковий характер фінансування. Це дає їм перевагу порівняно з традиційними фондами і валютними резервами центральних банків [3].

Норвезький пенсійний фонд, який має суворі обмеження щодо розподілу коштів на користь державного бюджету, відійшов від звичних 4% загальної капіталізації фонду, які за законом він може перераховувати до держбюджету, і в кризові роки збільшив фінансування. У Франції необхідність підтримки вітчизняних фірм у 2008 р. зумовила створення нового СФД – Стратегічного інвестиційного фонду (FSI) – для їх рекапіталізації. Цілі, висунуті президентом, полягали в захисті стратегічних французьких фірм від іноземних поглинань. FSI допомагає фірмам різних за обсягом (від невеликих сімейних підприємств до великих компаній, таких як Veolia). На своєму вебсайті FSI наполягає на тому, щоб робочу силу фірми наймали у Франції. Особливість французького фонду полягає в тому, що він інвестує тільки в національну економіку, що не вписується в класичне визначення суверенного фонду згідно з МВФ. Зовнішнє інвестування керується тими самими мотивами, що і внутрішнє, тому, з точки зору ринкової ефективності, суверенні фонди можуть приймати не найбільш економічно виправдані рішення. Так, під час кризи 2008 р. багато суверенних фондів надавали фінансову допомогу великим іноземним банкам, захищаючи інтереси своїх вітчизняних компаній. За 2008 р. фонди акумулювали ліквідності на 42 млрд дол. США. Це, наприклад, становило 15,4% капіталу Merrill Lynch; 11,8 – UBS; 10,6 – Citigroup; 10% – Morgan Stanley [2].

Відомо безліч прикладів, коли фонди діють відповідно до класичних уявлень про економічну раціональність. Важливо зазначити, що ставлення до діяльності фондів змінюється залежно від економічних обставин. Наприклад, в Індонезії, яка постраждала під час Азіатської кризи, позитивно сприймалися інвестиції від Temasek, що купила частки двох найбільших телекомунікаційних компаній. Однак згодом, коли економічна ситуація налагодилася, ставлення до цих інвестицій різко змінилося, і в 2007 р. антимонопольна комісія винесла рішення про причетність Temasek щодо створення антиконкурентних умов, і одну з компаній довелося продати. Суверенні фонди можуть також ставати об'єктами тиску зі сторони уряду і лобістських груп. Емпіричні дані показують, що СФД чинять стабілізаційний вплив на корпорації. Вони є великими джерелами довгострокових прямих інвестицій [6].

Висновки. З огляду на вищенаведене доцільно зазначити, що суверенні фонди добробуту – це державні інвестиційні компанії, які в своїй діяльності оперують різними фінансовими інструментами, здебільшого – цінними паперами, номінованими в іноземній валюті. Пріоритетом розвитку суверенного фонду є прямі інвестиції, які не перевищують 10% капіталізації активів компаній. Інвестиційна діяльність таких фондів суттєво відрізняється від дій інших учасників фінансового ринку. За характером інвестування суверенні фонди націлені на виконання стратегічно важливих завдань держави. Антагоністичне ставлення до діяльності іноземних суверенних фондів підсилює протекціонізм у ставленні не тільки до таких фондів, а й до усіх інших учасників ринку, що миттєво позначається на інвестиціях, а також може викликати ускладнення в різних галузях національної економіки. Варто додати, що в разі необхідності посилення фінансової безпеки держави простіше контролювати фінансових посередників (інвестиційні банки), ніж вводити обмеження на діяльність самих фондів. Суверенний фонд може бути урядовою структурою, але управлятися або приватними особами, або представниками центрального банку. Винятком є присутність у раді директорів представників уряду, але навіть у цих випадках працівниками є приватні особи. Відмінність у системах законодавства держав, що володіють суверенними фондами, а також практика функціонування таких фондів ускладнюють вироблення єдиного підходу. Проте необхідність у створенні міжнародної системи правового регулювання, що попереджає можливість зловживання з боку суверенних фондів, але одночасно і не дає змоги їх дискримінувати, вимагає спробувати вивести універсальне юридичне визначення цього поняття.

Список використаних джерел

1. Global Financial Stability. International Monetary Fund Report. 2017. URL : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/pdf/chap1.pdf> (дата звернення: 20.09.2018).
2. Сайт міжнародної робочої групи суверенних фондів добробуту. URL : <http://www.iwg-swf.org> (дата звернення: 12.04.2018).
3. Дем'янчук Д. О. Фонди суверенного добробуту як антикризовий стабілізатор економіки (світовий досвід та перспективи функціонування в Україні). *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2013. Вип. 1. С. 184–192.
4. Підгурська О. Сутність та етапи розвитку фондів суверенного добробуту. *Ефективна економіка*. 2012. № 10.
5. Agaciro Development Fund. Santiago Principles Self-Assessment Report. URL : <http://www.ifswf.org/assessment/rwanda> (дата звернення: 15.01.2019).
6. An Introduction To Sovereign Wealth Funds. URL : <https://www.investopedia.com/articles/economics/sovereign-wealth-fund.asp> (дата звернення: 01.04.18).

References

1. *Global Financial Stability International Monetary Fund Report* (2018). Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/pdf/chap1.pdf> [in English]
2. Сайт міжнародної робочої групи суверенних фондів www.iwg-swf.org. [website of the International Working Group on Sovereign Wealth Funds] Retrieved from <http://www.iwg-swf.org> [in Ukrainian].
3. Demianchuk D. (2013). Fondu suverennoho dobrobutu yak antukrizovuj stabilizator ekonomiku svitovuj dosvid ta perspektivu funkcionuvannia v Ukraini [Funds of sovereign welfare as anticrisis stabilizer of economy (world experience and prospects of functioning are in Ukraine)]. *Naukovij visnuk Akademii munitsypalnogo upravlinnia - The Scientific announcer of Academy of municipal management: Series «ECONOMY» Producing* 1. 2013, 184–192 [in Ukrainian].
4. Pidgurska, O. (2012). Sutnist ta etapu rozvutku fondiv suverennoho dobrobutu [Essence and stages of development of funds of sovereign welfare]. *Efektivna ekonomika – Effective economy*. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1289&p=1> [in Ukrainian].
5. Agaciro Development Fund. Santiago Principles Self-Assessment Report. Retrieved from <http://www.ifswf.org/assessment/rwanda> [in Ukrainian].
6. An Introduction To Sovereign Wealth Funds (2018). Retrieved from <https://www.investopedia.com/articles/economics/sovereign-wealth-fund.asp> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 21.02.2020.

DOI: 10.35774/app2020.01.071
УДК 351.741

Владислав Коломієць,
здобувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету

ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЙСЬКОВОЇ ПОЛІЦІЇ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВОПОРЯДКУ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Досліджено основи функціонування Військової служби правопорядку у Збройних силах України та необхідність приведення військової сфери України до міжнародних вимог. Здійснено аналіз зарубіжного досвіду організації діяльності військової поліції у США, Франції, Німеччині та Швейцарії. Привернуто увагу до необхідності реформування Військової служби правопорядку ЗСУ у військову поліцію з урахуванням стандартів країн-членів НАТО у цій сфері.

Ключові слова: військова поліція, військова юстиція, правопорядок, Збройні сили України, міжнародний досвід.

Бібл.: 13.

Коломиєць В.

Функционирования военной полиции в обеспечении правопорядка: международный опыт

Исследованы основы функционирования Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины и необходимость приведения военной сферы Украины к международным требованиям. Осуществлен анализ зарубежного опыта организации деятельности военной полиции в США, Франции, Германии и Швейцарии. Привлечено внимание к необходимости реформирования Военной службы правопорядка в военную полицию с учетом стандартов стран-членов НАТО в данной сфере.

Ключевые слова: военная полиция, военная юстиция, правопорядок, Вооруженные силы Украины, международный опыт.

Kolomiets V.

Military Police Functioning In Law Enforcement: International Experience

The basics of functioning of the Military Law Enforcement Service in the Armed Forces of Ukraine and the necessity of bringing the military sphere of Ukraine to international requirements are investigated. The analysis of foreign experience in the organization of military police activity in the USA, France, Germany and Switzerland is carried out. Attention was drawn to the need to reform the Military Law Enforcement Service in the military police, taking into account the standards of NATO member countries in this field.

Keywords: military police, military justice, law enforcement, Armed Forces of Ukraine, international experience.

Постановка проблеми. Збільшення кількості та ступеня тяжкості військових злочинів, забезпечення належного рівня захисту прав і свобод військовослужбовців в умовах гібридної війни, збройних конфліктів, загрози военної безпеки держави зумовлюють потребу у формуванні ефективної системи органів забезпечення правопорядку в Збройних силах України (ЗСУ). Водночас органи досудового розслідування дедалі частіше демонструють неготовність фахово та оперативно виявляти та розслідувати військові злочини, внаслідок чого ЗСУ не мають змоги повною мірою виконувати завдання за функціональним призначенням. З огляду на це доцільним є вивчення міжнародного досвіду діяльності військової поліції як ефективного органу, спрямованого на забезпечення дисципліни та військового правопорядку, а також аналогу Військової служби правопорядку з метою реформування системи військової юстиції в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про постійну увагу до питань забезпечення правопорядку в ЗСУ. Цій проблематиці присвячені наукові праці таких вчених: П. П. Богущого, Б. В. Бабіна, О. Ф. Волкова, С. І. Дячука, О. О. Зархіна, А. В. Матіоса, О. І. Медведька, М. І. Мельника, В. І. Німченка, С. Ю. Полякова, Б. М. Ринажевського, М. С. Туркота, М. І. Хавронюка, В. О. Шамрая, В. П. Шевченка, В. Ю. Щербатих та ін. [1]. Водночас слід зазначити, що проблематика функціонування, формування чіткої системи військової юстиції, характеристики її структурних елементів, оцінювання можливостей запровадження військової поліції як складової цієї системи все ще недостатньо досліджені на науковому рівні.

© Владислав Коломієць, 2020

Метою дослідження є теоретико-прикладний аналіз міжнародного досвіду функціонування військової поліції у забезпеченні правопорядку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьомого березня 2002 р. було прийнято Закон України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України», відповідно до ст. 1 якого Військова служба правопорядку у ЗСУ – це спеціальне правоохоронне формування у складі ЗСУ, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців ЗСУ в місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; для запобігання злочинам, іншим правопорушенням у ЗСУ, їх припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників ЗСУ, а також для захисту майна ЗМУ від розкрадання та інших протиправних посягань, а так само для участі у протидії диверсійним виявам і терористичним актам на військових об'єктах [2]. Водночас законодавець не наділив цю Службу повноваженнями щодо здійснення досудового розслідування військових злочинів та притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності, зосередившись переважно на превентивних функціях.

Відповідно до Указу Президента України № 311/2008 від 8 квітня 2008 р. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів», у результаті реформування системи органів кримінальної юстиції досудове слідство має бути покладено на: 1) національну поліцію; 2) фінансову поліцію; 3) військову поліцію; 4) слідчий підрозділ Служби безпеки України; 5) спеціально утворений орган досудового розслідування корупційних правопорушень (антикорупційний орган) [3]. Крім того, Указом Президента України від 6 червня 2016 р. № 240/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» передбачено оперативну ціль 3.7. Реформування Військової служби правопорядку у ЗСУ у Військову поліцію [4]. Однак її запровадження так і не відбулось. Натомість, новий Указ Президента України № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» закріпив завдання до 31 березня 2020 р. розробити та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо утворення в системі Міністерства оборони України Військової поліції як правоохоронного органу [5]. Саме тому варто проаналізувати зарубіжний досвід функціонування військової поліції з метою якнайкращого приведення військової сфери України до міжнародних стандартів.

Передусім заслуговує на увагу функціонування військової юстиції у США. У цій державі система військової юстиції була заснована ще у 1806 р. Її правовою основою є Єдиний кодекс військової юстиції від 1951 р., який регулює всі основні питання, пов'язані із кримінальною та дисциплінарною відповідальністю військовослужбовців, регламентує особливості військового кримінального процесу та устрою окремих органів, які беруть у ньому участь. Військова юстиція охоплює органи розслідування військових злочинів, військову прокуратуру, військові суди та військову адвокатуру, тобто є найбільш повною і завершеною моделлю військової юстиції [6, с. 59].

Корпус військової поліції був створений у США у 1941 р. До структури військової поліції належать загони, роти, батальйони та групи. Вони призначаються до різних командувань армії для реалізації оперативних вимог щодо забезпечення діяльності військової поліції [7, с. 18]. Згідно з керівними документами, в бойовій обстановці військова поліція армії США має виконувати такі основні завдання: забезпечення пересування військ під час проведення військових операцій; підтримання законності і правопорядку в ході військових операцій; забезпечення охорони територій та об'єктів; надання допомоги біженцям; здійснення оперативно-розшукової діяльності [8]. Варто зазначити, що однією з найважливіших функцій військової поліції в ході військових конфліктів є утримання військовополонених, забезпечення їхньої безпеки і гуманне поводження з ними. В межах цього завдання військова поліція США здійснює збір військовополонених, їх евакуацію та охорону в таборах у зоні військових дій і на континентальній частині США [9].

У Франції Національна жандармерія, яка підпорядковується Міністру оборони і є складовою частиною Збройних сил, виконує функції військової поліції. Сьогодні Національна жандармерія забезпечує державну безпеку на 95% національної території для 50% населення [10]. Жандармерія вирішує завдання в інтересах збройних сил, а також виконує значний обсяг поліцейських та адміністративних функцій в інтересах всієї держави. Тому її діяльність має міжміністерський характер і координується також з Міністерством внутрішніх справ і юстиції [9].

У Німеччині, заснований 24 листопада 1740 р. Пруським королем Фрідріхом Великим, Корпус Фельдгера бере свій початок з більш ніж 275-річної традиції. Перший сучасний підрозділ Фельдгер активований 6 жовтня 1955 р., коли був підписаний законопроект про створення Бундесвера. Сьогодні

«столицею» Фельдегера є Ганновер, де розташовані німецьке командування військової поліції, а також школа військової поліції та штаб-квартира Бундесвера. Три полки Фельдегера із загальною кількістю 24 роти розташовані навколо Німеччини [11].

Фельдегер – це військова поліція Федеральних збройних сил Німеччини, яка відповідає за всі три служби – армію, військово-повітряні сили та флот. У мирний час у Фельдегера є дев'ять батальйонів, з яких вісім перебувають під управлінням дивізії та командування військових округів, а один знаходиться під командуванням Міністерства оборони. У часи оборони для кожної дивізії чи військового округу буде активовано один додатковий батальйон резервістів. Обов'язки військової поліції у мирний час виконують 34 відділення військової поліції, які підтримують дисципліну у військових формуваннях, охороняють військові об'єкти, забезпечують безпеку транспортних перевезень тощо [12].

Особливістю військової юстиції Швейцарії є те, що кадри військової поліції формуються з поліцейських, які проходять строкову військову службу. Функції військової поліції ті самі, що й у поліції взагалі. Військова поліція, як і цивільна, має право затримати людину на 12 годин, далі суд має ухвалити рішення щодо подальшого утримання під вартою. Найбільш поширеними військовим злочином є ухилення від військового обов'язку – 70% від усіх розглянутих справ. Крім того, у Швейцарії працюють військові суди і військова прокуратура. Швейцарія має військовий кодекс, який регулює військові злочини. Водночас дисциплінарні стягнення, до яких належить і короткострокове взяття під варту, накладаються командирами військових підрозділів [13].

Висновки. Таким чином, для належної реалізації завдань державної політики воєнної безпеки доцільним є запровадження військової поліції на основі міжнародних стандартів та позитивного зарубіжного досвіду щодо організації діяльності та функціоналу. В умовах війни та зовнішньої агресії потрібно на законодавчому рівні закріпити чітку систему військової юстиції, яка б забезпечувала належний рівень захисту прав і свобод військовослужбовців, правопорядок у ЗСУ загалом. Основним завданням у цьому процесі вбачаємо реформування Військової служби правопорядку у військову поліцію з урахуванням стандартів країн-членів НАТО у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Котляренко О. Перспективи формування військової поліції як складової системи військової юстиції в Україні. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 1. С. 56–64.
2. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України від 07.03.2002 № 3099-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14> (дата звернення: 12.02.2020).
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» : Указ Президента України № 311/2008 від 8 квітня 2008 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008> (дата звернення: 12.02.2020).
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240/2016#n10> (дата звернення: 14.02.2020).
5. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави : Указ Президента України від 8 листопада 2019 року № 837/2019. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389> (дата звернення: 13.02.2020).
6. Мельник С. Система військової юстиції в країнах членах НАТО: теоретичні та практичні аспекти. *Система військової юстиції у забезпеченні національної безпеки України* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. Київ : Видав. дім «АртЕк», 2019. С. 57–64.
7. The Military Policeman. URL : <https://www.bits.de/NRANEU/others/amd-us-archive/FM19-5%2859%29.pdf> (дата звернення: 12.02.2020).
8. Военная полиция США. Портал «Современная армия»: вебсайт. URL : <http://www.modernarmy.ru/article/370/voennaya-policia-ssha> (дата звернення: 16.02.2020).
9. Невдачинов А. Особый род войск с широкими полномочиями. URL : http://nvo.ng.ru/forces/2004-09-17/3_police.html (дата звернення: 16.02.2020).
10. French National Gendarmerie. URL : <http://www.fiep.org/> <http://www.fiep.org/member-forces/french-national-gendarmerie/> (дата звернення: 18.02.2020).
11. German Military Police. URL : <https://mpcoe.org/> <https://mpcoe.org/GERMANY> (дата звернення: 18.02.2020).

12. German Military Police. URL : <http://home.mweb.co.za/re/redcap/germany.htm> (дата звернення: 19.02.2020).
13. Ліскович М. Військова поліція: що це таке та навіщо Україні її створювати. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2814484-vijskova-policia-so-ce-take-ta-naviso-ukraini-ii-stvoruvati.html> (дата звернення: 22.02.2020).

References

1. Kotlyarenko, O. (2016). Perspektyvy formuvannya viyskovoyi politysiyi yak skladovoyi systemy viyskovoyi yustytysi v Ukraini [Prospects for the formation of military police as a component of the military justice system in Ukraine]. *Naukovyy chasopys Natsionalnoyi akademiyi prokuratury Ukrainy - Scientific journal of the National Academy of Public Prosecutor of Ukraine*, 1, 56-64 [in Ukrainian].
2. *Pro Viyskovu sluzhbu pravoporyadku u Zbroynnykh Sylakh Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 07.03.2002 № 3099- III* [Law of Ukraine on the Military Law Enforcement Service in the Armed Forces of Ukraine from March 7, 2002, No. 3099-III]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14> [in Ukrainian].
3. *Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 15 lyutoho 2008 roku «Pro khid reformuvannya systemy kryminalnoyi yustytysi ta pravookhoronnykh orhaniv»: Ukaz Prezydenta Ukrainy № 311/2008 vid 8 kvitnya 2008 roku* [Presidential Decree on the Decision of the National Security and Defense Council of February 15, 2008 «On the course of reforming the criminal justice system and law enforcement agencies» from April 8, 2008 No 311/2008]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008> [in Ukrainian].
4. *Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 20 travnya 2016 roku «Pro Stratehichnyy oboronnyy byuletyn Ukrainy» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 6 chervnya 2016 roku № 240/2016* [Presidential Decree on the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of May 20, 2016 «On the Strategic Defense Bulletin of Ukraine» from June 6, 2016 № 240/2016]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240/2016#n10> [in Ukrainian].
5. *Pro nevidkladni zakhody z provedennya reform ta zmitsnennya derzhavy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 8 lystopada 2019 roku № 837/2019* [Presidential Decree on Urgent Measures to Reform and Strengthen the State from November 8, 2019 № 837/2019]. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389> [in Ukrainian].
6. Melnyk, S. (2019). Systema viyskovoyi yustytysi v krayinakh chlenakh NATO: teoretychni ta praktychni aspekty [The system of military justice in NATO member countries: theoretical and practical aspects]. *Zbirnyk materialiv mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi «Systema viyskovoyi yustytysi u zabezpechenni natsionalnoyi bezpeky Ukrainy» - Collection of materials of the international scientific-practical conference «The system of military justice in ensuring the national security of Ukraine»*, 57-64. Kyiv: Vydavnychyy dim «ArtEk» [in Ukrainian].
7. *The Military Policeman*. Retrieved from <https://www.bits.de/NRANEU/others/ amd-us-archive/FM19-5%2859%29.pdf> [in Ukrainian].
8. *Voennaia politysiya SShA. Portal «Sovremennaia armiya»: veb-sait* [US military police. Portal «Modern Army»: Web-site]. URL: <http://www.modernarmy.ru/article/370/voennaya-policia-ssha> [in Russian].
9. Nevdachynov, A. *Osobyi rod voisk s shirokimi polnomochiiami* [A special kind of troops with broad powers]. Retrieved from http://nvo.ng.ru/forces/2004-09-17/3_police.html [in Russian].
10. *French National Gendarmerie*. Retrieved from <http://www.fiep.org/> <http://www.fiep.org/member-forces/french-national-gendarmerie/> [in English].
11. *German Military Police*. Retrieved from <https://mpcoe.org/> <https://mpcoe.org/GERMANY> [in English].
12. *German Military Police*. Retrieved from <http://home.mweb.co.za/re/redcap/germany.htm> [in English].
13. Liskovych, M. *Viyskova politysiya: shcho tse take ta navishcho Ukraini yiyi stvoruyuvaty* [Military police: what it is and why Ukraine create it.]. *www.ukrinform.ua*. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2814484-vijskova-policia-so-ce-take-ta-naviso-ukraini-ii-stvoruvati.html> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 26.02.2020.

DOI: 10.35774/app2020.01.075
УДК 351.745-057.36(477)

Ігор Костяков,
здобувач
Науково-дослідного інституту
публічного права

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІТИВНОЇ СКЛАДОВОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Досліджено понятійно-категоріальний апарат та здійснено аналіз таких понять, як «регулювання», «соціальне регулювання», «державне регулювання», «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання», «правовий вплив», «управління» та «державне управління». Запропоновано авторське бачення категорії «адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності», під якою слід розуміти цілеспрямований, нормативно-визначений, владно-організаційний вплив уповноважених державою суб'єктів (органів публічної влади), на суспільні відносини, що виникають під час охоронної діяльності, який здійснюється за допомогою заходів, що визначені нормами адміністративного права, з метою забезпечення насамперед охорони нормального функціонування держави та соціуму, а також прав, свобод та законних інтересів фізичних й юридичних осіб.

Ключові слова: державне регулювання, правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності, охоронна діяльність.

Бібл.:16.

Костяков И.

К вопросу определения дефинитивной составляющей административно-правового регулирования охранной деятельности

Исследовано понятійно-категоріальний апарат и осуществлен анализ таких понятий как «регулирование», «социальное регулирование», «государственное регулирование», «правовое регулирование», «административно-правовое регулирование», «правовое воздействие», «управление» и «государственное управление». Предложено авторское видение категории «административно-правовое регулирование охранной деятельности», под которой следует понимать целенаправленный, нормативно-определенный, властно организующее влияние уполномоченных государством субъектов (органов публичной власти), на общественные отношения, возникающие при осуществлении охранной деятельности, осуществляемой с помощью мероприятий, которые определены нормами административного права, с целью обеспечения, прежде всего, охраны нормального функционирования государства и социума, а также прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

Ключевые слова: государственное регулирование, правовое регулирование, административно-правовое регулирование, административно-правовое регулирование охранной деятельности, охранная деятельность.

Kostyakov I.

To the question of determining the definitive component of the administrative and legal regulation of security activities

The article explores the conceptual and categorical apparatus and analyzes such concepts as «regulation», «social regulation», «state regulation», «legal regulation», «administrative-legal regulation», «legal impact», «management» and «state control». The author's vision of the category of administrative and legal regulation of security activities is proposed, which should be understood as the purposeful, normatively defined, authoritatively organizing influence of state-authorized entities (public authorities) on public relations arising from the implementation of security activities carried out using measures that are defined administrative law, with the aim of ensuring, first of all, the protection of the normal functioning of the state and society, and also the rights, freedoms and legal interferences of individuals and legal entities.

Keywords: state regulation, legal regulation, administrative and legal regulation, administrative and legal regulation of security activities, security activities.

Постановка проблеми. Адміністративно-правове регулювання є невід’ємним елементом сучасного публічного адміністрування, яке спрямоване на реалізацію та досягнення цілей держави, а також забезпечення людиноцентристського підходу в реалізації зазначених цілей. З метою підвищення ефективності такого регулювання воно здійснюється за окремо визначеними напрямками або сферами суспільного життя. Охоронна діяльність також не є винятком, і на сучасному етапі розвитку України як суверенної та демократичної держави вона набуває особливого значення, що зумовлено політико-економічним становищем країни. Водночас в означених умовах актуалізується питання адміністративно-правового регулювання такої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні проблематиці понятійно-категоріального апарату адміністративно-правового регулювання присвячено чимало наукових праць. Зокрема, адміністративно-правове регулювання як комплексну правову категорію та окремі її аспекти, зокрема у сфері охоронної діяльності, досліджували такі вчені-науковці, як В. Авер’янов, С. Алексєєв, О. Бандурка, Д. Бахрах, М. Бачило, Ю. Битяк, В. Брижко, А. Васильєв, В. Галуцько, І. Голосніченко, Т. Гончарук, С. Ківалов, Л. Коваль, В. Курило, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Т. Костецька, О. Кузьменко, І. Личенко, О. Петришин, О. Скакун, А. Селіванов, М. Тищенко, В. Шаповал та ін. Проте спеціалізованих наукових розробок, присвячених понятійно-категоріальному апарату адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності у сучасній правовій сфері немає, а ті, які наявні, вже є застарілими та потребують принципово нового погляду й відповідного вивчення.

Метою наукової розвідки є дослідження понятійно-категоріального апарату й аналізу таких понять, як «регулювання», «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання», у зв’язку з чим необхідно сформулювати авторське бачення категорії «адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності».

Виклад основного матеріалу дослідження. З метою логіки викладу матеріалу та повноти його відображення, вважаємо за необхідне зазначити, що в юридичній науці, зокрема теорії держави і права, виокремлюють соціальне регулювання, державне регулювання, правове регулювання, а також адміністративно-правове регулювання.

Однак, перш ніж перейти до безпосереднього аналізу кожного з цих понять, варто зауважити, що термін «регулювання» (від лат. *regula* «планка, правило») означає впорядкування, введення в певні межі шляхом впливу на певний об’єкт [1, с. 184].

Під соціальним регулюванням розуміють здійснюване громадянським суспільством за допомогою усієї сукупності соціальних засобів упорядкування суспільних відносин, подолання конфліктів і забезпечення компромісу між людьми та їх соціальними групами [2, с. 269]. Соціальне регулювання за своїм змістом завжди буде ширшим за державне регулювання та буде охоплювати його, як одну із складових. Тобто державне регулювання є одним із різновидів соціального регулювання.

Водночас державне регулювання – це система заходів, які держава здійснює для забезпечення діяльності суб’єктів та об’єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління загалом [3, с. 51]. Із зазначеного випливає, що державне регулювання здійснюється державою в особі уповноважених суб’єктів у межах певної сфери життєдіяльності з метою управління. З огляду на це державне регулювання нерозривно пов’язано та певним чином синонімізується з державним управлінням.

Зупинимось на цьому більш детально. Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає, що управляти – це спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати; спрямовувати хід, перебіг якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [4, с. 1519].

О. Німко у своїй дисертації вказує, що для осмислення проблеми державного регулювання необхідно його розглянути через призму понять «управління», «державне управління» [5, с. 38]. Оскільки ми вже розглядали етимологію слова «управляти», тому доцільно зауважити, що категорія управління виступає предметом багатьох сучасних наукових досліджень. Як зазначає автор, кожна з наук акцентує увагу на специфічних аспектах цієї категорії (економіка – на економічних; юриспруденція – на правових; психологія та соціологія – на соціально-психологічних). У філософії (К. Поппер, К. Ясперс) управління аналізується під кутом зору вияву суттєвих самокерованих властивостей суспільства. Соціологи (М. Вебер, Т. Веблен, Д. Бернхем) довели наявність глибокої кореляційної залежності між станом управління і рівнем впорядкованості суспільних процесів. Економісти (Г. Форд, Ф. Тейлор, Г. Емерсон, А. Файоль) розглядають управління, як обов’язкову інтегруючу функцію колективної економічної діяльності. З огляду на це виявляється дуалістичний характер управління: з одного боку – це ведення спільних справ, класова функція; з іншого – концепція «ідеальної» управлінської бюрократії. В етиці, естетиці, педагогіці (Д. Карнегі, Л. Толстой, Ф. Достоєвський) стверджується, що в управлінні реалізуються моральні якості

людей, що воно може аналізуватися та оцінюватися за моральними категоріями. Управління, реалізуючись через керівний вплив, містить у собі значний педагогічний потенціал: воно навчає, виховує людей, формує їхній світогляд, характери, збагачує знанням, досвідом [6, с. 14–15; 5, с. 38–39].

Водночас наука адміністративного права розглядає державне управління у широкому та вузькому значенні. Державне управління в широкому розумінні – це сукупність усіх видів діяльності усіх органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади загалом. Державне управління у вузькому розумінні – це сукупність видів діяльності державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави [7, с. 54].

Таким чином, вищезазначене дає змогу зробити висновок, що категорії «державне регулювання» та «державне управління» не є синонімами, однак вони є взаємозалежними явищами, нерозривно пов'язаними з діяльністю держави.

Щодо категорії правового регулювання, то на сьогодні вона вважається однією з найбільш досліджуваних у наукових колах, у зв'язку з чим сформувався плюралізм думок з приводу її сутнісної складової. Зокрема, О. Петришин під правовим регулюванням розуміє впорядкування поведінки учасників суспільних відносин за допомогою юридичних засобів [1, с. 184]. На нашу думку, таке трактування є доволі узагальненим та розмитим, оскільки не визначає, хто саме має здійснювати вказане підпорядкування, у який спосіб та за допомогою яких форм воно має бути здійснене тощо.

О. Скакун дещо ширше тлумачить досліджувану категорію, вказуючи, що правове регулювання – здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [8, с. 532]. Водночас Ю. Битяк та В. Гаращук під ним розуміють здійснюване громадянським суспільством і державою за допомогою усієї сукупності юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, їх закріплення, охорона, захист і розвиток [9, с. 215–216].

Доволі цікавим видається визначення В. Соловійова, який, досліджуючи правове регулювання державного управління України, вказує, що категорія «правове регулювання» розуміє під собою владний вплив на суспільні відносини, який здійснюється державою за допомогою всіх юридичних засобів з метою їх закріплення, упорядкування, розвитку та охорони, спрямований на відображення та узгодження суспільних інтересів задля розвитку основних сфер суспільних відносин [10, с. 27].

З огляду на вищевикладене можна стверджувати, що правове регулювання передбачає впорядкування суспільних відносин (або владний вплив на суспільні відносини), яке здійснюється від імені держави уповноваженими на те суб'єктами у певній сфері, у формах та способах, визначених нормами права, й за допомогою юридичних засобів із метою закріплення, упорядкування та охорони таких суспільних відносин.

Водночас у наукових колах наголошують на відмінності категорії «правове регулювання» та «правовий вплив». Так, варто зазначити, що «вплив» – це дія, яку певна особа чи предмет або явище виявляє щодо іншої особи чи предмета; сила влади, авторитету, а «впливати» означає діяти певним чином на кого-, що-небудь [4, с. 213].

Відповідно у наукових колах сформовано поняття «правовий вплив». Зокрема, правовий вплив трактують, як взятий у єдності та різноманітті весь процес впливу права на суспільне життя, свідомість і поведінку людей за допомогою як правових, так і неправових засобів. Правовий вплив багато в чому зводиться до інформативної та виховної ролі права, підсилити яку можуть пропаганда правових знань, система широкої юридичної освіти [8, с. 533]. Означене дає змогу вести мову про змістовну відмінність вищерозглянутих категорій.

Для повноти розуміння понятійно-категоріального апарату правового регулювання та його змістовної наповненості доцільно звернути увагу на диференціацію цього правового явища. Так, у наукових колах класифікують правове регулювання за критеріями, виокремлюючи його види, зокрема:

1) за використанням правовим інструментарієм і «обсягом» суспільних відносин, на які поширюється правове регулювання (або залежно від специфіки юридичних засобів, що використовуються) розрізняють: нормативне (загальне) і піднормативне (індивідуальне) регулювання;

2) за розподілом компетенції щодо правового регулювання суспільних відносин (або за ступенем причетності суб'єктів до процесу створення правил, що регламентують їхню поведінку) правове регулювання може бути:

– централізованим – здійснюється з єдиного центру, є компетенцією вищих і центральних органів влади (визначення Верховною Радою України засад внутрішньої і зовнішньої політики);

– децентралізованим – здійснюється нижчими органами і установами шляхом делегування їм багатьох повноважень згори за підпорядкування центру (здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів державної влади);

3) за рівнем юридичних засобів, що застосовуються у правовому регулюванні, розрізняють регулювання:

– субординаційне – передбачає одностороннє регулювання суспільних відносин, коли суб'єкт правового регулювання видає правові акти відповідно до його місця в системі органів влади за їх ієрархією, вимагаючи підпорядкування нормам права, що містяться в цих актах, з боку осіб, на яких поширюється їх дія (закон про загальний військовий обов'язок);

– координаційне – передбачає двостороннє або багатостороннє регулювання суспільних відносин, коли суб'єкт правового регулювання видає правові акти, попередньо узгоджуючи зміст норм права з особами, на яких поширюється їхня дія, або залучаючи цих осіб до формулювання таких норм (прийняття статуту місцевої громади);

– автономне (допоміжне щодо субординаційного і координаційного) – передбачає самостійне визначення особою власного варіанта законослухняної поведінки у сфері, не врегульованій правом, без порушення прав інших осіб, без вступу з ними у безпосередні стосунки (обрання власником квартири спеціально не обговореного в законодавстві способу її використання, якщо в такому разі не порушуються права інших власників) [2, с. 288–290; 1, с. 185–186].

Наведені класифікації дають змогу стверджувати про масштабність категорії «правове регулювання» та її вплив як на безпосередньо суб'єктів реалізації зазначеного правового регулювання у певних сферах суспільного життя, так і на тих суб'єктів та об'єктів, які потрапляють під сферу дії такого регулювання. Таким чином, означене вказує, що правове регулювання поширюється на всі суб'єкти права, а отже, й на ті суспільні відносини, які виникають між сторонами такого регулювання.

Одним із видів правового регулювання суспільних відносин є адміністративно-правове регулювання. Науковці також не мають єдиної думки щодо визначення цього поняття, саме тому пропонуємо розглянути окремі наукові погляди щодо вказаного питання. Так, Ю. Битяк під адміністративно-правовим регулюванням розуміє цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [9, с. 229].

Н. Галіцина розглядає адміністративно-правове регулювання, як різновид державного регулювання й визначає його, як механізм імперативного-нормативного упорядкування організації та діяльності суб'єктів і об'єктів управління, а також формування стійкого правового порядку їх функціонування [11, с. 8–9]. Тобто авторка у своїй дисертації відносить адміністративно-правове регулювання до державного, а не до правового регулювання й наділяє його імперативними методами та способами здійснення й реалізації.

Доволі схожу позицію висловлює О. Голяшкіні, яка зазначає, що адміністративно-правове регулювання – це механізм імперативного-нормативного впорядкування організації та діяльності суб'єктів й об'єктів державного управління і формування стійкого порядку їх функціонування, яке, поєднуючись із нормами інших галузей права, нібито «оформлює», «поглинає», «вводить» їх в дію на певному циклі ситуації діяльності регульованих об'єктів [12, с. 8]. На нашу думку, такий погляд, з точки зору людиноцентристського підходу, є застарілим, оскільки передбачає безпосередньо розвиток системи управління та забезпечення інтересів держави, а правове регулювання спрямоване за розвиток та охорону суспільних відносин у певній сфері життя.

Як наголошувалось вище, значна кількість науковців займається вивченням питання адміністративно-правового регулювання за окремими напрямками або в певних сферах суспільного життя. Так, О. Минюк, розглядаючи адміністративно-правове регулювання біржової діяльності, наголошує, що під цим поняттям варто розуміти особливу форму управлінської діяльності, яка здійснюється за допомогою специфічної системи нормативно закріплених методів та засобів уповноваженими органами державної влади та саморегульованими інституціями, владні повноваження яких спрямовані на реалізацію регулюючого впливу суспільних відносин, які виникають у процесі здійснення біржової діяльності [13, с. 17].

К. Приймаков під адміністративно-правовим регулюванням у сфері масової інформації розуміє діяльність органів державної влади, яка спрямована на впорядкування, охорону та розвиток суспільних відносин, що виникають у сфері масової інформації, за допомогою адміністративно-правових засобів [14, с. 147].

А. Корнійченко визначає, що адміністративно-правове регулювання запобігання булінгу в Україні – це систематичний, цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини, що виникають в освітньому середовищі з метою охорони прав та свобод учасників освітнього процесу, що здійснюється за допомогою застосування відповідних адміністративно-правових заходів [15, с. 69].

Ю. Козаченко у дисертаційній роботі на тему «Адміністративно-правове регулювання забезпечення прав пацієнта в Україні» пропонує таке визначення терміна «адміністративно-правове регулювання забезпечення прав пацієнта» – це цілеспрямований владно-організуючий вплив органів управління в межах їхніх повноважень на впорядкування суспільних відносин у сфері охорони здоров'я, створення надійних умов для реалізації прав пацієнтів, їх гарантування, захист і охорону [16, с. 17].

Тобто кожен із наведених науковців хоча й має індивідуальне коло наукових інтересів, однак водночас досліджує загально-правову категорію, що дає змогу зробити свій внесок у концепцію її праворозуміння. У результаті цього загалом наведені поняття допомагають сформулювати комплексне бачення досліджуваної тематики та на основі наявного фундаменту, із застосуванням критичного мислення сформулювати авторське оригінальне поняття адміністративно-правового регулювання в тій сфері, яка є предметом його наукових інтересів.

Висновки. З огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності – це цілеспрямований, нормативно-визначений, владно-організаційний вплив уповноважених державою суб'єктів (органів публічної влади) на суспільні відносини, що виникають під час охоронної діяльності, який здійснюється за допомогою заходів, що визначені нормами адміністративного права, з метою забезпечення насамперед охорони повноцінного функціонування держави та соціуму, а також прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Список використаних джерел

1. Петришин О. Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. Харків : Право, 2014. 368 с.
2. Скакун О. Теорія права і держави : підручник. 3-тє вид. Київ : Алерта; ЦУП, 2011. 524 с.
3. Адміністративне право. Загальна частина / ред. колегія : В. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
5. Німко О. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Київ, 2008. 174 с.
6. Рябченко О. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків : 2000. 466 с.
7. Бурбика М. Адміністративне право України : навч. посібник. Суми : Видав.-вироб. підприємство «Мрія», 2015. 358 с.
8. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
9. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю. Битяка, В. Гаращука, В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
10. Соловійов В. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України. *Університетські наукові записки*. 2007. № 3 (23). С. 27–33.
11. Галіцина Н. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2010. 20 с.
12. Голяшкін О. Адміністративно-правове регулювання інноваційної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.
13. Минюк О. Адміністративно-правове регулювання біржової діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2010. 20 с.
14. Примаков К. Поняття та ознаки адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 145–150.
15. Корнійченко А. До питання визначення дефініції «адміністративно-правове регулювання запобігання булінгу в Україні». *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права : зб. матеріалів V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кременчук, 7–8 груд. 2019 р.)*. Кременчук : Видавець ПП Щербатих О. В., 2019. С. 67–69.
16. Козаченко Ю. Адміністративно-правове регулювання забезпечення прав пацієнта в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 24 с.

References

1. Petryshyn, O. (2014). *Teoriia derzhavy i prava [The theory of state and law]*. Kyiv: Alerta [in Ukrainian].
2. Skakun, O. (2011). *Teoriia derzhavy i prava [The theory of state and law]*. Kyiv: Alerta [in Ukrainian].
3. Averianov, V. (2004). *Administratyvne pravo [Administrative law]*. Kyiv: Vydavnytstvo «Iurydychna dumka» [in Ukrainian].
4. Busel, V. (2009). *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy [A great explanatory dictionary of modern Ukrainian]*. Kyiv; Irpin: VTF «Perun» [in Ukrainian].
5. Nimko, O. (2008). *Administratyvno-pravove rehuliuвання derzhavnogo molodizhnogo zhytloвого kredyтування [Administrative and legal regulation of state youth housing credit]*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
6. Riabchenko, O. (2000). *Derzhavne upravlinnia ekonomikoі Ukraine (administratyvno-pravovyi aspekt) [State administration of the economy of Ukraine (administrative and legal aspect)]*. Doctor's thesis. Kharkiv [in Ukrainian].
7. Burbyka, M. (2015). *Administratyvne pravo Ukraine [Administrative law of Ukraine]*. Sumy: vydavnycho-vyrobnyche pidpriemstvo «Mriia» [in Ukrainian].
8. Skakun, O. (2001). *Teoriia derzhavy i prava [The theory of state and law]*. Kyiv: Alerta [in Ukrainian].
9. Bytiak, Yu., Harashchuk, V., Zui, V. (2010). *Administratyvne pravo [Administrative law]*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
10. Soloviov, V. (2007). Poniattia i sutnist pravovoho rehuliuвання derzhavnogo upravlinnia Ukraine [The concept and essence of legal regulation of public administration of Ukraine]. *Universytetski naukovі zapysky – University research notes*, 3 (23), 27-33 [in Ukrainian].
11. Halitsyna, N. (2010). *Administratyvno-pravovi zasady protsedury stvorennia ta funktsionuvannia tovarystv z obmezhenoіu vidpovidalnistiu v Ukraini [Administrative and legal principles of procedure of creation and functioning of limited liability companies in Ukraine]*. Extended abstract of candidate's thesis. Zaporizhzhia [in Ukrainian].
12. Holiashkin, O. (2011). *Administratyvno-pravove rehuliuвання innovatsiіnoi diialnosti v Ukraini [Administrative and legal regulation of innovative activity in Ukraine]*. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
13. Myniuk, O. (2010). *Administratyvno-pravove rehuliuвання birzhovoi diialnosti v Ukraini [Administrative and legal regulation of stock exchange activity in Ukraine]*. Extended abstract of candidate's thesis. Irpin [in Ukrainian].
14. Prymakov, K. (2016). Poniattia ta oznaky administratyvno-pravovoho rehuliuвання u sferi masovoi informatsii v Ukraini [Concepts and features of administrative and legal regulation in mass media in Ukraine]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, 11, 145-150 [in Ukrainian].
15. Korniiichenko, A. (2019). Do pytannia vyznachennia defynitsii «administratyvno-pravove rehuliuвання zapobihannia bulinhu v Ukraini» [On the definition of the definition of “administrative and legal regulation of preventing bullying in Ukraine”]. *Teoretychni ta praktychni problemy realizatsii norm prava: zbirnyk materialiv V Mizhnarodnoi naukovо-praktychnoi konferentsii – Theoretical and Practical Problems of the Implementation of Law: Collection of Proceedings of the 5th International Scientific and Practical Conference*. Kremenchuk: Vydavets PP Shcherbatykh O.V., 67-69 [in Ukrainian].
16. Kozachenko, Yu. (2016). *Administratyvno-pravove rehuliuвання zabezpechennia prav patsiienta v Ukraini [Administrative and legal regulation of patient rights in Ukraine]*. Extended abstract of candidate's thesis. Kharkiv [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 14.02.2020.

DOI: 10.35774/app2020.01.081
УДК 351.743

Євген Неборський,

здобувач

Науково-дослідний інститут публічного

права (м. Київ)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6783-2958>

ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Досліджено методи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. Зазначено, що державна політика у сфері будівництва повинна мати повноцінний інструментарій.

Зроблено висновок, що серед найбільш досліджених методів правового регулювання, властивих для різних галузей права, визначають – імперативний та диспозитивний. Поряд із цим для сфери містобудування характерне широке використання суб'єктами адміністративно-правових відносин диспозитивного методу. Водночас акцентовано увагу на поширеному застосуванні у практиці: імперативних, уповноважувальних, заохочувальних, рекомендаційних методів.

Виокремлено систему принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування у вигляді двох блоків: а) загальні принципи; б) спеціальні принципи, які повинні бути визначені в будівельному законодавстві.

Ключові слова: суб'єкти, містобудування, принципи, методи, будівельна галузь, публічна адміністрація.

Бібл.: 11.

Неборский Е.

Методы и принципы деятельности субъектов административно-правовых отношений в сфере градостроительства

Исследованы методы деятельности субъектов административно-правовых отношений в сфере градостроительства. Указано, что государственная политика в сфере строительства должна иметь полноценный инструментарий.

Сделан вывод, что среди наиболее исследованных методов правового регулирования присущих различным отраслям права определяют – императивный и диспозитивный. Наряду с этим для сферы градостроительства свойственно широкое использование субъектами административно-правовых отношений диспозитивного метода. Акцентируется внимание на распространенном применении в практике: императивных, управомачивающих, поощрительных, рекомендательных методов.

Выделены систему принципов деятельности субъектов административно-правовых отношений в сфере градостроительства в виде двух блоков: а) общие принципы; б) специальные принципы, которые должны быть определены в строительном законодательстве.

Ключові слова: суб'єкти, містобудування, принципи, методи, будівельна галузь, публічна адміністрація.

Neborsky E.

Methods and Principles of Activity of Subjects of Administrative-Legal Relations in the Field of Urban Planning

In the article has been explored the methods of activity of subjects of administrative-legal relations in the field of urban development. It has been stated that state policy in the field of construction should have a complete toolkit: a system of means for transferring decisions, tracking their implementation, adjusting plans and measures, attracting the necessary material and human resources, evaluating the implementation of the policy.

There has been stated two views on the formation of methods, as a separate branch of law - town planning or construction law, or as methods in the field of urban planning with reference to the existing branch of law: administrative, economic, civil.

It has been concluded that among the most studied methods of legal regulation of the specific for different branches of law determine - imperative and dispositive. The imperative method is aimed at the emergence, alteration or termination of legal relations in the field of urban development and is implemented by the system of public authorities through enforcement which results in the issuance of a law enforcement act, the provision of which the subjects of these legal relations acquire specific legal rights and obligations.

Keywords: subjects, urban planning, principles, methods, construction industry, public administration.

Постановка проблеми. Якісна державна політика і належна реалізація прав та свобод у будь-якій сфері формуються за допомогою відповідних методів та принципів правового регулювання, а отже, і методів та принципів діяльності суб'єктів у тій чи іншій сфері.

Відповідно сфера містобудування також стикається з цим питанням. У сучасних умовах в Україні вкрай важливо мати чітку структуру методів та принципів діяльності всіх суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування, як підґрунтя належного виконання норм чинного законодавства та якісного виконання функцій означених суб'єктів, формування сприятливого середовища для розвитку галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій сфері проблематиці методів та принципів правового регулювання, методів та принципів діяльності приділяється окрема увага. В юридичній науці нерозривно пов'язують категорії форми та методу правового регулювання (публічного адміністрування для адміністративного права). Водночас зазначають, що якщо форму діяльності можна доволі чітко продемонструвати, показати її правовий зміст і основне призначення, то її методи та принципи характеризуються меншим ступенем правової регламентації. Усе зазначене загалом свідчить про необхідність дослідження зазначеного напрямку. Проблеми правового регулювання в галузі будівництва відображені у працях: Г. М. Гриценко, Е. Б. Кубко, І. О. Лугового, А. В. Матвійчук, І. М. Миронець, А. М. Мірошніченко, Г. Р. Мацюк, К. Б. Починок, В. О. Ромасько, Б. М. Семенко, Є. Ю. Соболь та інших вчених.

Більш предметно використовувалися праці науковців, спрямовані на адміністративно-правове регулювання будівельної галузі: О. В. Кудрявцева, А. В. Матвійчука, І. М. Миронець, К. Р. Резворович, В. О. Ромасько, О. В. Савицького, Б. М. Семенко та ін. У межах наукових пошуків були оглядово підняті питання щодо методів та принципів діяльності суб'єктів містобудування, зокрема предметом розгляду була юрисдикційна, публічно-сервісна, контрольно-наглядова діяльність зазначених суб'єктів. Незважаючи на це, комплексного розгляду суб'єктного складу в будівельній галузі на рівні окремого наукового дослідження немає, водночас не виокремлено як систему сукупність методів та принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування.

Метою дослідження є визначення методів та принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. Завдання – визначити перелік методів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування; дати узагальнювану характеристику кожного з виокремлених методів; визначити принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування; запропонувати класифікацію принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування.

Виклад основного матеріалу дослідження. У статті сформульовано авторське бачення поняття методів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування та наведено їхній перелік. Запропоновано принципи у досліджуваному напрямі представити у вигляді двох блоків: а) загальні; б) спеціальні.

Державна політика у сфері будівництва «повинна мати повноцінний інструментарій: систему засобів для передачі рішень, відслідковування їх виконання, коригування планів та заходів, залучення необхідних матеріальних і людських ресурсів, оцінки реалізації політики» [1, с. 170].

Взявши за основу наші попередні висновки щодо відносин у сфері містобудування, можемо констатувати – для регулювання відносин у цій сфері застосовується весь спектр методів правового регулювання зі збереженням їхньої відносної своєрідності. А якщо ми ведемо мову про формування окремої галузі права – містобудівне право, то звісно маємо говорити і про виокремлення галузевих методів правового регулювання.

З огляду на це важливо розкрити питання щодо аналізу методів та принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування.

Певна своєрідність методів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування засвідчує поступове становлення відокремленої галузі права, однак наявна й спільність системи методів для всієї системи права. Серед найбільш досліджених методів правового регулювання, властивих для різних галузей права, визначають – імперативний та диспозитивний.

Імперативний метод спрямований на виникнення, зміну або припинення правовідносин у сфері містобудування. Він реалізується через систему органів публічної влади шляхом правозастосування, в результаті чого видається правозастосовчий акт, і згідно з його положенням суб'єкти зазначених правовідносин набувають специфічних юридичних прав та обов'язків. У сфері державного контролю та нагляду за дотриманням норм містобудівного права чітко визначені суб'єкти правовідносин – Державна

архітектурно-будівельна інспекція та її територіальні органи, містобудівні ради, органи та посадові особи місцевого самоврядування тощо наділяються компетенцією впливати на суб'єкта містобудування за допомогою імперативного методу правового регулювання.

Таким чином, імперативний метод застосовується в адміністративно-правових відносинах, що стосуються інтересів суспільства та держави, і формує гарантії дотримання прав та свобод людини і громадянина. Окрім цього за допомогою імперативного методу реалізуються принципи законності та верховенства права.

Водночас для сфери містобудування властиве широке використання суб'єктами адміністративно-правових відносин диспозитивного методу.

Для врегулювання діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування на рівні окремих фізичних та юридичних осіб, як правило, застосовується диспозитивний метод. Для органів влади теж властиве застосування диспозитивного методу, який передбачає взаємодію з громадськістю щодо питань містобудування.

Можемо виокремити і загальноправовий підхід до системи методів, який також доволі поширений у практиці. У такому разі, як правило, виокремлюють такі базові методи, як імперативні, уповноважувальні, заохочувальні, рекомендаційні тощо. Безумовно, всі ці методи використовуються у правозастосовній практиці і теоретичні розробки науковців сприяють їх удосконаленню.

Однак недостатня увага з боку науковців, передусім теоретиків права, до певних специфічних (можна сказати галузевих) методів (контроль, перевірка, дотримання стандартів та інших) спричинила звуження кола наукових розробок до переважно галузі адміністративного права. Водночас дуже часто простежуємо ситуацію, коли ґрунтовним науковим дослідженням окремих методів передують їх нормативне закріплення, тобто законодавець дуже часто скеровує вектор наукового пошуку.

Ми визнаємо той факт, що до нормопроектної роботи залучаються і провідні науковці, й інститути громадянського суспільства, як передумова якісного нормативного матеріалу, що відповідатиме потребам суспільства. Однак, на нашу думку, цим процесам мають передувати комплексні наукові дослідження на рівні дисертаційних робіт чи монографій, конференцій, круглі столи тощо.

Отже, проаналізована система методів правового регулювання та методів діяльності суб'єктів правовідносин у сфері містобудування є чіткою структурою, хоча і потребує подальшого наукового аналізу. Ми вбачаємо за доцільне максимально розширити предмет наукового аналізу «методи адміністративно-правової діяльності» та залучити до його складу сукупність напрацьованих теорією та практикою методів.

Окрема увага в умовах державної політики, спрямованої на гуманізацію відносин у сфері «державо-суспільство», «державо-людина», має бути приділена тим методам, які стимулюють всіх учасників адміністративно-правових відносин до правомірної поведінки, з урахуванням та повагою до прав, свобод та законних інтересів інших суб'єктів, зокрема й у сфері містобудівної діяльності. В останні роки в нашій державі відчуваються значні позитивні зміни у цьому напрямку, хоча цей процес ще не завершений.

Вказаними методами насамперед мають бути такі:

1. Метод переконання. Можемо констатувати його ефективність у діяльності органів публічної адміністрації щодо формування позитивної відповідальності як суб'єктів впливу на формування та реалізацію містобудівної діяльності, так і об'єктів їхнього впливу. Серед заходів, що входять до цього методу, виокремлюємо вжиття роз'яснювальних, виховних, заохочувальних та інших заходів з метою дотримання вимог чинного законодавства.

Ми підтримуємо позицію науковців, що метод переконання (навчання; пропаганда, соціальна реклама, підвищення рівня правової свідомості та правової культури громадян, роз'яснення завдань і функцій публічної адміністрації; правове виховання; інструктаж; обмін передовим досвідом) «є пріоритетним методом впливу публічної адміністрації, оскільки використовується систематично, забезпечує добровільне виконання приписів» [2, с. 307].

2. Не менш ефективним є метод заохочення, що сприяє забезпеченню законності і дисципліни суб'єктів публічної адміністрації у сфері містобудування, а у відносинах з фізичними та юридичними особами через використання моральних і матеріальних заходів стимулює їх до правомірної поведінки. «За допомогою заохочення публічна адміністрація здійснює цілеспрямований вплив на інтереси осіб, формує їхню зацікавленість у здійсненні позитивних дій, чим спонукають громадян активізувати свої можливості» [2, с. 309].

У нормативно-правових актах закріплюються види заохочення, підстави їх застосування, повноваження публічної адміністрації в цій сфері. Тільки згідно із законами України визначаються

державні нагороди. Конкретні заохочення вказуються також у нормативних актах, що регулюють суб'єкта публічної адміністрації. За способом впливу на осіб заохочення поділяють на:

- 1) моральні (подяка, грамота);
- 2) матеріальні (премія, цінний подарунок);
- 3) змішані (дострокове присвоєння рангу, призначення на вищу посаду);
- 4) статусні (присвоєння почесних звань, присвоєння навчальному закладу статусу національний тощо) [2, с. 311–313].

У межах наукової літератури виокремлюють методи та принципи діяльності окремих суб'єктів у сфері містобудування. Обсяг нашого дослідження не дає змоги детально виокремити методи діяльності окремого департаменту або управління, а тим більше їх посадових осіб, тому надамо узагальнену характеристику системи методів діяльності зазначеного блоку. По-перше, як вже зазначалося, для будь-якого органу виконавчої влади (елементу системи) властивий той набір загальних методів діяльності, що й для усієї системи суб'єктів містобудування; в такому разі виокремлюємо такі методи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування, як: переконання, заохочення та примус. По-друге, соціально-економічні та суспільно-політичні процеси впливають на розвиток системи методів діяльності як на науковому, так і на законодавчому рівні.

Так, в останнє десятиліття в нормативно-правовому вимірі в Україні закріплено специфічні методи діяльності суб'єктів у сфері публічного адміністрування, що все ще розвиваються, хоча окремі нормативно-правові акти могли втратити чинність, однак, як ми зазначали вище, вони формують вектори наукового дослідження, чим сприяють їхньому (методів) удосконаленню:

1) методологія, що пов'язана із збиранням та використанням адміністративних даних, – сукупність способів, правил і методів, які встановлюють порядок збирання, опрацювання, аналізу та використання адміністративних даних [3];

2) метод класифікації – спосіб об'єднання об'єктів класифікації в класифікаційні угруповання. Цей метод застосовується для розробки та впровадження національних класифікаторів. Сфера містобудування – це широкий спектр застосування різноманітних класифікаторів, тому вбачаємо за необхідне долучити цей метод до переліку методів діяльності відповідних суб'єктів;

3) методологія містобудівного обґрунтування – вид містобудівної діяльності щодо формування документації, в якій відповідно до державних будівельних та інших норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації визначаються містобудівні умови і обмеження забудови земельної ділянки (об'єкта будівництва), обов'язкові для врахування в процесі відведення земельної ділянки та / або проектування об'єктів містобудування;

4) системність та інституціоналізм державного управління як метод ухвалення і обґрунтування рішень у сфері містобудування – передбачає комплексний, цілеспрямований державно-владний вплив;

5) метод делегування повноважень є ефективним інструментарієм сучасного демократичного управління. В Україні наразі в рамках процесу децентралізації відбувається делегування повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

Сучасний стан містобудівного процесу в Україні визначається змінами в методиках аналізу і прогнозу розвитку містобудівних систем, оцінювання наслідків управлінських рішень, що тісно взаємопов'язане із соціально-економічними, політико-правовими, функціонально-територіальними, екологічними факторами та умовами функціонування і розвитку міст, тому створюються нові умови розвитку міської території, що потребують змін методів її аналізу, оцінювання й прогнозування ефективності землекористування [3, с. 1; 4].

Формування методів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування безпосередньо пов'язано із системою принципів, на яких базується їхня діяльність.

Аналіз будівельного законодавства вказує про відсутність узгодженої між собою системи принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування.

Для визначення системи принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування потрібно враховувати із суб'єктний склад зазначених правовідносин та їхніх повноважень.

Відповідно до ст. 4 «Об'єкти та суб'єкти містобудування» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» суб'єктами містобудування є органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи [6].

Аналізуючи зазначений суб'єктний склад, слід виокремити систему принципів, визначених у базових законодавчих актах, які регламентують їхню діяльність:

- Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI статті 2 «Принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади»;
- Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року № 586-XIV статті 3. «Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій»;
- Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР стаття 4 «Основні принципи місцевого самоврядування».

Водночас будівельне законодавство не визначає базові засади, які є відправною точкою в регулюванні діяльності суб'єктів містобудування. Зазначена позиція простежується навіть у проєкті Містобудівельного кодексу України [7], положення якого повинні бути спрямовані на установлення загальних правових та організаційних засад планування і забудови територій в Україні. Проте детальний аналіз змісту зазначеного кодифікованого акта вказує на а відсутність у ньому правових та організаційних засад діяльності суб'єктів містобудування.

Про виокремлення принципів, які б стосувалися загалом сфери містобудування, йдеться в проєкті Концепції публічного управління у сфері містобудування, в межах Аналітичної записки № 1 виокремлено «Принципи та ідеологічні засади Концепції», до яких віднесено принципи: законності; публічності; науковості; ефективності; плановості; субсидіарності та децентралізації [5, с. 66–67].

З огляду на спеціальну літературу слід окреслити наукові погляди на види принципів, які торкаються сфери містобудування. Так, В. О. Резніченко виокремлює принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування [6]. Б. М. Семенко деталізує саме принципи адміністративної відповідальності у будівельній галузі, виокремивши спеціалізовані принципи, притаманні саме досліджуваній галузі [7]. А. П. Хряпінський вважає за доцільне застосовувати принципи контрольно-наглядової діяльності у будівельній галузі [8].

Таким чином, серед науковців немає однозначної позиції щодо принципів у будівельній галузі загалом та принципів, притаманних саме діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері містобудування.

Висновки. З огляду на вищезазначене виникає необхідність виокремити систему принципів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування, згрупувавши її у вигляді двох блоків: а) загальні принципи, які визначають загальні положення діяльності органів публічної влади та базуються на правових та організаційних положеннях законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу»; б) спеціальні принципи, які повинні бути визначені в будівельному законодавстві.

Отже, методи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування – це сукупність способів, прийомів та засобів публічно-владного впливу органів (посадових осіб) публічної адміністрації на суспільство, поведінку (діяльність) уповноважених підпорядкованих суб'єктів, фізичних та юридичних осіб у сфері містобудівної діяльності, з метою їх упорядкування та забезпечення сталого поступального розвитку, для максимально ефективного забезпечення інтересів суспільства, держави та прав і свобод людини й громадянина.

Список використаних джерел

1. Резворович К. Р. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 194 с.
2. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
3. Методологія, що пов'язана із збиранням та використанням адміністративних даних. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/15277> (дата звернення: 10.12.2019).
4. Про затвердження Порядку надання вихідних даних для проектування об'єктів містобудування : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 489.
5. Мещеряков В. В. Містобудування як складова управління територіальним розвитком міста. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2012. № 9. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=469> (дата звернення: 12.12.2019).
6. Про регулювання містобудівної діяльності від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
7. Проєкт Містобудівельного кодексу України від 18 травня 2010 року № 6400. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=6400&skl=7 (дата звернення: 14.12.2019).

8. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності : зб. аналіт. матеріалів. Київ, 2019. 369 с.
9. Резніченко В. О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. 198 с.
10. Семенко Б. М. Адміністративна відповідальність за правопорушення у галузі будівництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 193 с.
11. Хряпінський А. П. Адміністративно-правові засади контрольнонаглядової діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Херсон, 2014. 198 с.

References:

1. Rezvorovych, K. R. (2016). *Administratyvno-pravove zabezpechennia realizatsii derzhavnoi polityky u sferi budivnytstva [Administrative and legal support for the implementation of state policy in the field of construction]*: Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
2. Kuzmenko, O. V. (2018). *Kurs administratyvnoho prava Ukrainy: pidruchnyk [Course of Administrative Law of Ukraine: textbook]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
3. *Metodolohiia, shcho poviazana iz zbyranniam ta vykorystanniam administratyvnykh danykh [Methodology related to the collection and use of administrative information]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/15277> [in Ukrainian].
4. *Pro zatverdzhennia Poriadku nadannia vykhidnykh danykh dlia proektuvannia obiektiv mistobuduvannia [On approval of the Procedure for providing initial data for the design of urban development objects]*: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20.05.2009 № 489. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/489-2009-%D0%BF> [in Ukrainian].
5. Meshcheriakov, V. V. (2012). *Mistobuduvannia yak skladova upravlinnia terytorialnym rozvytkom mista [Urban planning as a component of managing the territorial development of a city]*. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok - Public Administration: Improvement and Development*, 9. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=469> [in Ukrainian].
6. *Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti [On regulation of urban development activity]*: Zakon Ukrainy vid 17.02.2011 r. № 3038-VI. (2011). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy - Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 34, 343.
7. *Proekt Mistobudivnoho kodeksu Ukrainy vid 18.05.2010 r. №6400 [Draft Urban Planning Code of Ukraine of May 18, 2010 No 6400]*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=6400&skl=7 [in Ukrainian].
8. *Kontseptsiia publichnogo upravlinnia u sferi mistobudivnoi diialnosti: zb. analit. materialiv [The concept of public management in the field of urban development]* (2019). Kyiv [in Ukrainian].
9. Reznichenko, V. O. (2005). *Administratyvno-pravovi zasady dozvilnoi diialnosti u sferi mistobuduvannia [Administrative and legal principles of permitting activities in the field of urban planning]*: Candidate's thesis. Kharkiv [in Ukrainian].
10. Semenکو, B. M. (2011). *Administratyvna vidpovidalnist za pravoporushennia u haluzi budivnytstva [administrative responsibility for offenses in the field of construction]*: Candidate's thesis. Zaporizhzhia [in Ukrainian].
11. Khriapynskyi, A. P. (2014). *Administratyvno-pravovi zasady kontrolnonahliadovoi diialnosti u sferi mistobuduvannia [Administrative-legal bases of supervisory activity in the field of urban planning]*: Candidate's thesis. Kherson [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.01.2020.

DOI: 10.35774/app2020.01.087
УДК 342.9

Назар Ногас,
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5171-0913>

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У ГАЛУЗІ ОСВІТИ УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ

З урахуванням напрацювань сучасної науки адміністративного права розкрито основні форми державної політики в галузі освіти, їхня суть та зміст. Здійснено різні підходи до визначень «освіта», «державна освітня політика» в контексті подальшого реформування системи освіти України загалом. Визначено напрямки та пропозиції щодо покращення якості в галузі національної освіти.

Ключові слова: освіта, державна освітня політика, державне управління, правова політика, реформування освіти.

Бібл.: 23.

Ногас Н.

Государственная политика в отрасли образования Украины: сущность и содержание

С учетом наработок современной науки административного права предлагаются основные формы государственной политики в отрасли образования, их сущность и содержание. Осуществляются разные подходы к определению «образование», «государственная образовательная политика» в контексте дальнейшего реформирования системы образования Украины в целом. Определены направления и предложения относительно улучшения качества в отрасли национального образования.

Ключевые слова: образование, государственная образовательная политика, государственное управление, правовая политика, реформирование образования.

Nohas N.

State policy in the field of education of Ukraine: essence and content

Taking into account works of modern science of administrative law in this article the basic forms of public policy are illuminated in industries of education, their essence and maintenance. The different going come true near determinations «education», «public educational politics» in the context of further reformation of the system of formation of Ukraine on the whole. Directions and suggestions are certain in relation to the improvement of quality in industry of national education.

Convinced, that today Ukraine stands on a threshold to introduction of own politics and strategy of development, that is substantially certain with world tendencies and distinguishes education as higher sphere of vital functions. Consider that legal politics in industry of education one of main directions of public policy, that combines an aim, task, principles, expected results, mechanisms and must: to react on changes that take place in society and state; to have component character and settle any problem in intercommunication with other problems; to be effective and have authority among a population.

Deem it wise to offer suggestions in relation to the improvement of quality of education in the context of public politic in industry of education.

Firstly, to conduct reformation in education: to renew a normative base in accordance with the requirements of time; to work on creation and realization of educational models, new educational establishments for the receipt of quality education (informatization; modern material and technical base).

Secondly, to modernize the structure of higher education and structurally to provide economic and social guarantees for professional self-realization of pedagogical and scientifically-pedagogical workers.

Thirdly, it is necessary to change going near a management educational industry with the aim of transformation of the system of preparation of specialists in accordance with modern requirements, providing of social integration and development of personality.

Keywords: education, public educational politic, state administration, legal politics, reformation of education.

Постановка проблеми. Важливою умовою існування будь-якої держави є розвиток галузі освіти як вирішального фактору мобільності на місцевому рівні. Саме тому проблема формування державної освітньої політики набуває основного значення в контексті запровадження стратегічного мислення та системи управління знаннями.

Зростання ролі освіти у забезпеченні стійкого розвитку та конкурентоспроможності держав на світових економічних і фінансових ринках незмінно супроводжується посиленням ролі державних органів у виробленні в цих умовах стратегії та політики розвитку освіти, координації зусиль і ресурсів держави, необхідних для функціонування національних систем освіти на світовому освітньому ринку.

В сьогочасних умовах змінюється та об'єктується державне управління в системі освіти, а також державна політика в галузі управління освітою, визначається державно-громадський характер керування освітою й автономність закладів освіти, розвиваються організаційно-правові форми установ освіти.

Сьогодні виникає потреба у вирішенні конститутивних положень, які потребують адміністративно-правового врегулювання освітніх відносин та формування в контексті новітньої освітньої моделі в українському суспільстві одностайної освітньої політики, котра є складовою частиною державної соціальної політики.

Мета дослідження – з'ясувати процес становлення державної політики в галузі освіти України. Відповідно до поставленої мети передбачається вирішення таких завдань:

- розкрити сутність та зміст якості освіти в контексті державної політики в галузі освіти;
- здійснити поліаспектний аналіз поняття «державна освітня політика» з огляду на подальшу модернізацію системи освіти України загалом.
- охарактеризувати стан адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері забезпечення якості освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цілеспрямовану наукову роботу в напрямі відображення різноманітних аспектів та засад функціонування освіти, світових тенденцій в її переформуванні проводило чимало українських вчених. Суттєві проблеми в контексті державної політики у галузі освіти, становлення сучасної освіти та напрями формування державної освітньої політики розглянуті в працях: Р. Валеева, І. Колодій, Є. Краснякова, Л. Музики, Л. Наливайко, Н. Протасова, Л. Парашенко, У. Парпан, Л. Прокопенко, Д. Петрашенко, С. Стасюк, В. Тарнавської, Я. Тицьки, І. Хомишин, Н. Шульги, Р. Шокіна та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. У контексті дослідження вищенаведеної теми вважаємо, що насамперед необхідно провести історіографічний аналіз поняття «державна освітня політика», оскільки думки, окреслені у працях науковців щодо його трактування, мають розбіжності. Так, вперше в 1959 р. американський професор Т. Еліот акцентував на необхідності проведення дослідження у сфері освітньої політики. Термін «державна політика в галузі освіти», «державна освітня політика» використовується з 60–70 рр. ХХ ст., коли роль освіти на державному рівні розглядалася, як важливий фактор економічного розвитку і соціального прогресу, як сфера, що потребує особливої уваги на загальнодержавному рівні [22, с. 2].

Освіта є основним джерелом розвитку людини упродовж усього її життя, найміцнішим фундаментом для формування особистості, а отже, управлінню цією галуззю на державному рівні має приділятися значна увага.

Безумовно, головним завданням освіти вважається передача суспільних знань, цінностей та соціального досвіду від покоління до покоління. Вихідною базою для формування змісту освіти є знання, наукові та культурні досягнення в широкому розумінні цих понять. Тому освіта стає необхідним та важливим чинником розвитку і суспільства загалом, і окремої особи. Інакше кажучи, освітній початок іманентний суспільству. Освітні відносини за своєю природою соціальні. Освіта як діяльність вторинна щодо суспільства, суспільство формує освітні цілі та розвиває освітні структури, але воно є тією матерією, розвитку різних соціальних форм якої сприяє і освітня діяльність [14, с. 69–73].

Загалом освіта відтворює підвалини постійного розвитку науки, культури, стандартів суспільного життя та суспільства. Позаяк без освіти немислиме формування людських ресурсів. Відповідно необміркована політика в сфері освіти становить загрозу безпеці держави, суспільству, особистості, оскільки зі зниженням освітнього рівня населення закономірно знижується якість людських ресурсів, інтелектуального потенціалу суспільства.

Вважаємо, що майбутнє правової держави України значною мірою зумовлене розвитком саме національної освіти.

Як зазначається в енциклопедії освіти, під терміном «освіта» розуміють спеціальну сферу соціального життя, унікальну систему, своєрідний соціокультурний феномен, який сприяє поглибленню знань, умінь і навичок, інтелектуальному розвитку людини. Це «процес і результат засвоєння особистістю певної системи наук, знань, практичних умінь і навичок і пов'язаного з ними того чи іншого рівня розвитку її розумово-пізнавальної і творчої діяльності, а також моральної культури, які у своїй сукупності визначають соціальне обличчя та індивідуальну своєрідність цієї особистості» [4, с. 614].

Найбільшого визнання набули підходи до розгляду освіти за такими аспектами:

1) як процесу, тобто цілісної єдності навчання, виховання, розвитку, саморозвитку особистості, збереження культурних норм з орієнтацією на майбутній стан культури, створення умов для повноцінної реалізації внутрішнього потенціалу індивіда та його становлення як інтегрованого члена суспільства, виконуючи функцію наступності поколінь;

2) як соціокультурного інституту, який сприяє економічному, соціальному, культурному функціонуванню й удосконаленню суспільства за допомогою спеціально організованої цілеспрямованої соціалізації та інкультурації окремих індивідів, вираженому в системі, що містить освітні установи, органи управління ними, освітні стандарти, які забезпечують їхнє функціонування і розвиток [4, с. 615].

Освіта (education): за концепцією Міжнародної стандартної класифікації освіти, будь-яка цілеспрямована й організована діяльність для задоволення навчальних потреб (потреб у навченості), яку в деяких країнах називають окультуренням або підготовкою. А також: освіта – організована й послідовна комунікація заради навченості. Водночас комунікація розглядається, як взаємодія між певною кількістю осіб, що пов'язана з передаванням інформації [9; 13; 23].

Згідно з визначенням Міжнародної стандартної класифікації освіти (далі МСКО), освіта – це цілеспрямована й організована діяльність для задоволення навчальних потреб [8].

В енциклопедії освіти за редакцією В. Кременя зазначено, що державна освітня політика – це «відповідь на суспільні потреби, вимоги, дії / бездіяльність інших суб'єктів освітньої політики, цілеспрямований, відносно стабільний офіційний курс уряду та підпорядкованих йому установ, спрямований на забезпечення функціонування системи освіти» [4, с. 623].

Науковець І. Колодій вважає, державна освітня політика – це планомірно організована діяльність та відповідно цілісна, комплексна система заходів державних інституцій щодо цілеспрямованого управління освітньою галуззю з метою її оптимізації, повноцінного функціонування та розвитку, це концентроване вираження ідеологічних та соціальних принципів, що визначають ставлення держави до функціонування і розвитку галузі, її роль у суспільстві [7, с. 236–237].

Л. Наливайко зазначає, що «державною освітньою політикою є складова частина політики держави, спрямована на вирішення завдань у сфері освіти, забезпечення потреб особи в освітній галузі та комплектацію органів держави кваліфікованими кадрами з метою духовно-ідеологічного збагачення суспільства й соціально економічного розвитку держави» [9, с. 35].

Так, Н. Шульга стверджує, що термін «державна освітня політика» інтегрує в собі внутрішні характеристики таких понять, як «політика» (організаційна, регулятивна і контролююча сфера суспільства, орієнтована на досягнення певних цілей, утримання досягнутого та адекватну його реалізацію), «державна політика» (офіційні дії держави), «освіта» (процес і результат оволодіння індивідом певної системи наук, знань, практичних умінь; соціокультурний інститут, завдяки діяльності якого забезпечується соціальне, культурне функціонування й удосконалення суспільства). Державна освітня політика – це офіційно визначена, організована й цілеспрямована діяльність держави та підпорядкованих їй установ, спрямована на функціонування і подальший розвиток системи освіти як провідного інституту демократичного суспільства [22].

Є. Красняков зазначає, що держава формулює та реалізує освітню політику, ініціює процеси модернізації галузі, окреслює основні принципи, цілі та завдання її реформування [5, с. 70]. Такої самої думки дотримується й Р. Валєєв – аналізуючи гарантії права на освіту, дослідник зазначає, що найбільш об'ємною гарантією реалізації освітніх прав є держава, її органи та діяльність [3, с. 109].

Відповідно, державну політику у галузі вищої освіти Р. Валєєв визначає, як цілеспрямовану діяльність державних органів щодо забезпечення права кожного на освіту, що досягається завдяки забезпеченню функціонування та розвитку освітньої системи [3, с. 109].

Сучасна довідково-аналітична література тлумачить зміст державної освітньої політики, як «відповідь на суспільні потреби, вимоги, дії / бездіяльність інших суб'єктів освітньої політики, цілеспрямований, відносно стабільний офіційний курс уряду та підпорядкованих йому установ, спрямований на забезпечення функціонування системи освіти» [4, с. 623].

Науковець Я. Тицька пропонує періодизацію державної політики у сфері освіти з виокремленням таких етапів:

1) 1991–1997 рр. – етап формування засад державної політики у сфері освіти; характеризується прийняттям Закону Української РСР «Про освіту», затвердженням Державної національної програми «Освіта» («Україна ХХІ століття»), визначенням загальних засад участі держави в таких відносинах;

2) 1998–2002 рр. – етап становлення державної політики у сфері освіти; характеризується вдосконаленням спеціального законодавства, практичним втіленням у життя правових норм, визначенням загальної стратегії розвитку національної освіти, нормативів, вимог, стандартів;

3) 2003–2016 рр. – етап розвитку державної політики у сфері освіти; характеризується затвердженням стратегічного плану дій – Національної доктрини розвитку освіти [11], формуванням відповідної нормативно-правової бази, розробленням стратегічного документа щодо розвитку освіти, підготовкою до затвердження цільових державних програм;

4) з 2017 р. – етап модифікації державної політики у сфері освіти; характеризується прийняттям чинного нині Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. зі зміною ціннісних характеристик та оновлених підходів до вимог якості освіти в Україні, прийняттям підзаконних нормативно-правових актів, зорієнтованих на його виконання [17, с. 56].

Г. Стасюк зазначає, що формування сучасної державної освітньої політики в Україні має відбуватися за такими етапами: окреслення принципів завдань, перспективних і найближчих цілей, які повинні бути досягнуті до конкретного терміну; вироблення методів, засобів та форм діяльності; вибір організацій, інституцій, за допомогою яких буде втілюватися діяльність і можуть бути досягнуті поставлені цілі; підбір та працевлаштування кадрів, здатних зрозуміти і виконати поставлені завдання [10, с. 544–545].

Д. Петрашенко виокремлює державну освітню політику, як складову частину політики держави, що відображає сукупність її цілей і завдань у сфері освіти, які формуються політичною системою залежно від сутності держави та її соціального призначення та реалізуються нею за допомогою відповідних інструментів. Поняття «державна освітня політика» передбачає, що вона формується, визначається державою та здійснюється від її імені в особі державних органів та установ, які уособлюють усі гілки державної влади, з метою впорядкування освітніх процесів, здійснення на них впливу або безпосереднього визначення їх перебігу [15, с. 142].

Слушну думку наводить О. Тицька, що державна політика у сфері освіти – це передбачена законодавством сукупність дій органів державної влади щодо формування й реалізації стратегічних завдань сфери освіти, удосконалення та розвитку системи освіти з метою задоволення потреб людини й суспільства. З-поміж ознак, які характеризують державну політику у сфері освіти, виокремлюють такі:

- це один із невід’ємних елементів загальної політики держави;
- специфічна сфера, у якій вона реалізовується,
- сфера освіти;
- спеціальні органи державної влади, які визначені законодавством та задіяні в її визначенні й реалізації;
- обов’язкова підстава для реалізації – нормативно-правові акти;
- спрямованість на функціонування й розвиток системи освіти;
- здійснення від імені держави в особі органів та установ, які представляють усі гілки державної влади;
- наявність спеціальної мети – задоволення потреб людини й суспільства [20, с. 57].

Так, науковець У. Парпан вказує на комплекс проблем в освіті, до яких належать:

- невиключеність значної частини навчальних закладів у процеси інноваційного розвитку, а також в інформаційний простір українського суспільства;
- недостатнє використання сучасних освітніх технологій;
- низька динаміка кадрового оновлення в системі освіти;
- неоднорідне охоплення громадян вищою освітою в різних регіонах держави;
- відсутність дієвих механізмів просування української вищої освіти за кордоном;
- відсутність конкурентних механізмів і зворотного зв’язку між виробниками і споживачами освітніх послуг, що забезпечують ефективне функціонування системи оцінювання якості освіти [13, с. 617].

Отже, така комплексна проблема, безумовно, вимагає комплексного і компетентного її вирішення.

Актуальність проблематики підтверджує думку про те, що виникає необхідність дослідити також правову освітню політику. Ю. Ващук стверджує, що у сучасній Україні правова політика є невід’ємною частиною складного процесу трансформації держави в соціальну правову демократичну державу. Правова

політика спрямована на максимально ефективне функціонування правової системи загалом. Правова політика як особливий вид діяльності держави, що виражається у позитивному праві, має основні ознаки, наявність яких закономірно зумовлено головними ознаками позитивного права [2, с. 67].

В. Тернавська зазначає, що правова політика – це сукупність ідей стратегічного характеру, що продуковані органами державної влади та органами місцевого самоврядування в процесі їхньої професійної діяльності за участю інститутів громадянського суспільства і втілені в конкретні програми розвитку правового життя суспільства та держави [19, с. 51].

Л. Музика виокремлює, що правова політика – це особливий політико-правовий феномен, який виникає у сфері права, який є видом державної політики та потребує впорядкування публічною владою [12, с. 202].

Натомість варто зауважити, що діяльнісна правова політика може бути сформована за умов, коли в суспільстві буде стабільність.

Основними фігурами у формуванні правової політики країни та у визначенні стратегічного курсу розвитку держави є такі: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України. Володіючи правом законодавчої ініціативи, ці органи виступають суб'єктами, що безпосередньо формують правову політику. Нормативно-правові акти є основним засобом реалізації та формування правової політики. Останнім часом відзначається зростання стратегічних нормативних актів: концепцій, доктрин, програм тощо [3, с. 164].

Подані державні документи є вагомими та визначальними ресурсами правової політики України та виступають юридичною основою правової політики в галузі освіти, оскільки чільне місце належить міжнародним та внутрішньодержавним нормативно-правовим актам, які регламентують питання втілення освітньої діяльності та окремим правозастосовним актам.

Сьогодні базові основи, що визначають цілі та пріоритети правової політики у сфері освіти містяться, як правило, у політико-правових документах, іменованих концепціями або стратегіями (наприклад, Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 р.) [18].

Як зазначає Я. Тицька, аналізуючи правовий аспект державної політики у сфері освіти, цілями та пріоритетами державної правової політики у сфері освіти є всебічний розвиток освітньої системи, формування механізму інноваційного розвитку навчальних закладів, підвищення конкуреспроможності суб'єктів освітньої діяльності, зростання обсягів реалізації освітньої продукції тощо [20, с. 55].

Вважаємо, що правова політика у галузі освіти – один з чільних напрямів державної політики, що поєднує мету, завдання, принципи, очікувані результати, механізми та має: реагувати на зміни, які відбуваються в суспільстві і державі; містити складовий характер і вирішувати будь-яку проблему у взаємозв'язку з іншими проблемами; бути дієвою та мати авторитет серед населення.

Сучасний стан державної політики у сфері освіти, зазначає Р. Шокін, свідчить про недостатню чіткість, декларативність цілей, незначний рівень аналізу наявних проблем та відсутність бачення шляхів їх досягнення з боку держави [23, с. 43].

Основними реаліями української державної освітньої політики загалом є забезпечення якісної освіти, здобутої в Україні, на світовому рівні, поглиблення і розширення міжнародного співробітництва в сфері освіти і сприяння розвитку та покращення співробітництва навчальних закладів на дво- й багатосторонній основі з міжнародними організаціями та установами (ЮНЕСКО, ЮНІСЕФ, Європейським Союзом, Радою Європи) тощо.

Саме освіта відіграє характер бази, на якій ґрунтуються стратегії та перспективи розвитку суспільства. Водночас загальносвітові та національні трансформаційні процеси, що здійснюються під впливом глобалізації, впливають і на соціальний статус освіти, зокрема негативно. На подібні тенденції звертають увагу дослідники: на зниження суспільної цінності знань, виникнення відчуття духовної порожнечі та формування песимістичних уявлень щодо безперспективності існування. Зазначені процеси певною мірою пов'язані з економічними та соціальними кризами і прямо – зі зниженням уваги держави до освітніх процесів, що загалом призводить до освітнього занепаду, в результаті формування соціальної переконаності, що здобуття якісної освіти, якісного рівня життя забезпечити не в змозі [16, с. 116–120].

Суттєве знецінення освіти пов'язане з реальними трансформаційними процесами, що назрівають у зміщенні суспільних акцентів – від здобуття якісних знань до одержання диплома про закінчення одного чи іншого навчального закладу. Безперечним є той факт, що отримання диплому замість знань не може надати продуктивної професійної діяльності, а отже, й належної якості життя.

Вважаємо, що сучасну освіту суспільство розглядає не тільки як засіб здобуття професії та отримання необхідних професійних компетентностей, знань, умінь та навичок, а й як важливу умову для адаптації особистості до життя в умовах сучасних модернізаційних змін в суспільстві.

Необхідно зазначити, що саме управління та організація діяльності у вищих навчальних закладах є важливим питанням у формуванні комплексної державної політики з оптимізації вищої школи, на основі складених короткострокових і довгострокових програм розвитку освіти, пошуку структурно-управлінської системи, що діє в межах конкретного вищого навчального закладу і загалом ЗВО.

Відтак вважаємо, що державна політика в галузі освіти є основою загальнодержавної політики із цілісною комплексною системою заходів державних інституцій щодо планомірного управління освітньою сферою з метою покращення її функціонування та престижності й ролі в суспільстві.

Стрижневими напрямками державної освітньої політики сьогодні є реформування системи освіти як стратегії національної освіти; оновлення законодавчо-нормативної бази системи освіти загалом; модернізація структури, змісту й організації освіти на засадах компетентісного підходу, переорієнтація змісту освіти на «глобальні цілі», забезпечення доступної та безперервної освіти впродовж життя; формування зроров'язбережного середовища, екологізація освіти, валеологічної культури; розвиток наукової та інноваційної діяльності в освіті, підвищення якості освіти на інноваційній основі; інформатизація освіти, удосконалення бібліотечного та інформаційно-ресурсного забезпечення освіти і науки; забезпечення національного моніторингу системи освіти; підвищення соціального статусу педагогів; створення сучасної матеріально-технічної бази системи освіти.

Реалізація державної політики в галузі вищої освіти забезпечується шляхом: збереження і розвитку системи вищої освіти та підвищення її якості; підвищення рівня освіченості громадян України, розширення їхніх можливостей для отримання вищої освіти; створення та забезпечення рівних умов доступності до вищої освіти; надання цільових, пільгових державних кредитів особам для здобуття вищої освіти у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; забезпечення збалансованої структури та обсягів підготовки фахівців з вищою освітою, що здійснюється у ВНЗ державної та комунальної форм власності, за кошти відповідних бюджетів, фізичних і юридичних осіб, з урахуванням потреб осіб, а також інтересів держави та територіальних громад; надання особам, які навчаються у ВНЗ, пільг та соціальних гарантій у порядку, встановленому законодавством; належної підтримки підготовки фахівців серед осіб з особливими потребами на основі спеціальних освітніх технологій [11].

Висновки. Вважаємо, що в Україні вироблені значні механізми забезпечення якості освітнього процесу та діяльність освітньої політики загалом. Проте певних механізмів в державі поки що замало, а це означає, що на етапі освітньої модернізації Україна має визначити більш нові механізми державного регулювання сфери освіти у контексті європейського вибору України. Позаяк від сучасної державної політики у цій сфері найближчими роками підпорядковуватиметься розвиток соціальної сфери життя суспільства, рівень освіченості та менталітет українців. Потрібно не втратити керованості навчальних закладів із боку державної влади саме в сфері освіти.

Переконані, що сьогодні Україна стоїть на порозі до впровадження власної політики та стратегії розвитку, яка суттєво визначена зі світовими тенденціями і виокремлює освіту, як вищу сферу життєдіяльності.

Вважаємо за доцільне запропонувати пропозиції щодо покращення якості освіти в контексті державної політики у галузі освіти.

По-перше, провести реформування в освіті: оновити нормативну базу відповідно до вимог часу; працювати над створенням та реалізацією освітніх моделей, осучаснити навчальні заклади для отримання якісної освіти (інформатизація; сучасна матеріально-технічна база).

По-друге, модернізувати структуру вищої освіти та конструктивно забезпечити економічні й соціальні гарантії для професійної самореалізації педагогічних і науково-педагогічних працівників.

По-третє, необхідно змінити підходи до управління освітньою галуззю з метою трансформації системи підготовки фахівців відповідно до сучасних вимог, забезпечення соціальної інтеграції та розвитку особистості.

Список використаних джерел

1. Бондаренко В. А. Напрями підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання у контексті соціальних змін в Україні. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутрішніх справ. Сер. : Юридична.* 2015. № 1. С. 164–172.
2. Ващук Ю. О. Сутнісні аспекти правової політики. *Форум права.* 2014. № 1. С. 67–71.

3. Валеев Р. Г. Освітнє право України : навч. посіб. Луганськ : Луганська правова фундація, 2011. 287 с.
4. Енциклопедія освіти. Академія педагогічних наук України / гол. ред. В. Г. Кремень. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.
5. Красняков Є. В. Освітня політика як інструмент впливу держави на систему освіти. *Шлях освіти*. 2006. № 4. С. 11–13.
6. Красняков Є. В. Роль колегії МОН України у формуванні та реалізації державної політики в галузі освіти. *Рідна школа*. 2007. № 1. С. 70–72.
7. Колодій І. С. Сучасні тенденції державної освітньої політики України. *Проблеми та перспективи розвитку економіки і підприємництва та комп'ютерних технологій в Україні : зб. тез доп. XI наук.-практ. конф., 30 бер. – 4 квіт. 2015 р.* Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2015. С. 235–239.
8. Education at a Glance 2010: OECD Indicators. *Glossary*. OECD, 2010. URL : <http://www.oecd.org/dataoecd/44/7/43642148.pdf> (дата звернення: 25.02.2020).
9. Наливайко Л. П. Трансформація державної освітньої політики в Україні в умовах євроінтеграції. *Право і суспільство*. 2015. № 3. Ч. 3. С. 31–36.
10. Стасюк Г. Є. Сучасні тенденції розвитку державного управління освітою. *Четвертий Український педагогічний конгрес : [зб. наук. пр.]*. Львів : Сполом, 2014. С. 542–547.
11. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> (дата звернення: 26.02.2020).
12. Музика Л. А. До питання визначення сутності та ознак правової політики. *Форум права*. 2016. № 1. С. 202–206.
13. Парпан У. М. Вплив сучасних інноваційних технологій на розвиток освітнього середовища. *Митна справа*. 2011. № 6. Ч. 2. С. 616–620.
14. Парпан У. М., Хомишин І. Ю. Значення та вплив освітніх концепцій на становлення людини як особистості в сучасному освітньому просторі. *Митна справа*. 2011. № 5. Ч. 2. С. 69–73.
15. Петрашенко Д. Державна освітня політика України на сучасному етапі: цілі, складові, перспективи. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 6. С. 141–144.
16. Предборська І. М. Теоретико-методологічні проблеми трансформації української освіти. Неперервна професійна освіта: теорія і практика. Київ, 2001. Ч. 1. С. 116–120.
17. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002> (дата звернення: 27.02.2020).
18. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 року № 988-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/988-2016-%D1%80> (дата звернення: 27.02.2020).
19. Тернавська В. М. Принципи сучасної правової політики України. *Правова держава*. 2018. № 32. С. 51–56.
20. Тицька Я. О. Державна політика у сфері освіти: правовий аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2. С. 55–60.
21. Україна зайняла 85-е місце у рейтингу конкурентоспроможності WEF серед 141 країни. URL : https://ukr.lb.ua/economics/2019/10/09/439319_ukraina_zaynyala_85e_mistse_reytingu.html (дата звернення: 27.02.2020).
22. Шульга Н. Д. Сутнісні характеристики поняття «державна освітня політика». URL : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Shulga.pdf> (дата звернення: 27.02.2020).
23. Щокін Р. Г. Мета і цілі державної політики у галузі освіти: сучасний стан бачення проблеми. *Право*. 2017. № 3. С. 41–46.

References

1. Bodnarenko, V.A. (2015). Napriamy pidvyschennia efektyvnosti administratyvno-pravovogo reguliuvannia u konteksti socialnyh zmin v Ukraini [Directions to increase the effectiveness of administrative and legal regulation in the context of social change in Ukraine]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnih sprav. Seria uvyrydychna - Bulletin of the Lviv State University of Internal Affairs. The series is legal, 1*, 164-172 [in Ukrainian].

2. Vaschuk, J.O. (2014). Sutnisni aspekty pravovoi polityky [Essential aspects of legal policy]. *Forum prava – Forum of law*, 1, 67-71 [in Ukrainian].
3. Valeev, R.H. (2011). *Osvitne pravo Ukrainy [Educational law of Ukraine]*. Lugansk: Luganska fundacia [in Ukrainian].
4. Valeev, R.H. (2011). *Osvitne pravo Ukrainy [Educational law of Ukraine]*. Lugansk: Luganska fundacia [in Ukrainian].
5. Krasniakov, E.V. (2006). Osvitnia polityka jak instrument vplyvu derzhavy na systemu osvity [Education policy as a tool for the influence of the state on the education system]. *Shliakh osvity – The path of education*, 4, 11-13 [in Ukrainian].
6. Krasniakov, E.V. (2006). Rol kolegii MON Ukrainy u formuvanni ta realizacii derzhavnoi polityky v galuzi osvity [Role of the Ministry of Education and Science of Ukraine in the formation and implementation of state education policy]. *Ridna shkola – Native school*, 1, 70-72 [in Ukrainian].
7. Kolodiy, I.S. (2015). Suchasni tendentsii derzhavnoi osvitnoi polityky Ukrainy [Current tendencies of the state educational policy of Ukraine]. *Problemy ta perspektyvy roznytku ekonomiky i pidpriemnytstva ta kompiuternykh tehnologiy v Ukraini – Problems and prospects of development of economy and entrepreneurship and computer technologies in Ukraine: collection of abstracts of the XI scientific-practical conference*. Lviv: Vydavnytstvo Lvivskoi politehniky, 235-239. [in Ukrainian].
8. Education at a Glance 2010: OECD Indicators. *Glossary*. OECD, 2010. URL:<http://www.oecd.org/dataoecd/44/7/43642148.pdf> [in English].
9. Nalyvaiko, L.P. (2015). Trasformacia derzhavnoi osvitnoi polityky v Ukraini v umovah evrointegracii [Transformation of the state education policy in Ukraine in the context of European integration]. *Pravo i suspilstvo – Law and Society*, 3 (3), 31-36 [in Ukrainian].
10. Stasiuk, H. Ye. (2014). Suchasni tendentsii rozvytku derzhavnogo upravlinnia osvitoiu [Modern trends in public administration education]. *Chetvertyi Ukrainyskyi pedagogichnyi kongres – The fourth teaching Ukrainian Congress*. Lviv: Spolom, 542-547 [in Ukrainian].
11. *Pro Natsionalnu strategiu rozvytku osvity v Ukraini na neriod do 2021 roku [On the National Strategy for the Development of Education in Ukraine for the Period until 2021]*. (2013, June 25). Ukaz Prezidenta Ukrainy – Presidential Decree, No. 344/2013. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> [in Ukrainian].
12. Muzuka, L.A. (2016). Do pytannia vyznachennia sutnosti ta oznak pravovoi polityky [The question of determining the nature and features of legal policy]. *Forum prava - Forum right*, 1, 202-206 [in Ukrainian].
13. Parpan U.M. (2011). Vplyv suchasnykh innovaciy nykh tehnologiy na rozvytok osvitnogo seredovyscha [Influence of modern innovative technologies on the development of educational environment]. *Mytna sprava – Customs business*, 6 (2), 616-620 [in Ukrainian].
14. Parpan, U.M., Homyshyn I. J. (2011). Znachennia ta vplyv osvitnih koncepciy na stanovlennia liudyny jak osobystodti v suchasnomu osvitnomu prostori [The importance and influence of educational concepts on the development of man as a person in the modern educational space]. *Mytna sprava – Customs business*, 5 (2), 69-73 [in Ukrainian].
15. Petrashenko, D. (2013). Derzhavna osvitnia polityka Ukrainy na suchasnomu etapi: tcili, skladovi, perspektyvy [State educational policy of Ukraine at the present stage: goals, components, perspectives]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 6, 141-144 [in Ukrainian].
16. Predborska, I.M. (2001). Teoretyko-metodologichni problem transformatsii ukrainskoi osvity [Theoretical and methodological problems of transformation of Ukrainian education]. *Neperervna profesiina osvita: teoriia i praktyka – Continuing Professional Education: Theory and Practice*, 1, 116-120 [in Ukrainian].
17. *Pro Natsionalnu doktrynu rozvytku osvity [On the National Doctrine of Educational Development]*. (2002, April 17). Ukaz Prezidenta Ukrainy – Presidential Decree, No. 347/2002. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002> [in Ukrainian].
18. *Pro shvalennia Kontseptsii realizatsii derzhavnoi polityky u sferi reformuvannia zagalnoi serednoi osvity «Nova ykrainska shkola» na period do 2029 roku [On approval of the Concept of realization of state policy in the sphere of reforming of general secondary education «New Ukrainian School» for the period up to 2029]*. (2016, December 14). *Rosporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy – Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine*, No. 988-r. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/988-2016-%D1%80> [in Ukrainian].
19. Ternavska, V.M. (2018). Pryntsyipy suchasnoi pravovoi polityky Ukrainy [Principles of modern legal policy of Ukraine]. *Pravova derzhava – Law Based State*, 32, 51-56 [in Ukrainian].

20. Titska, Ja.O. Derzhavna polityka u sferi osvity: pravovyi aspekt [Public education policy: the legal aspect]. *Prykarpatskyi urydychnyi visnyk – Carpathian Legal Bulletin*, 2, 55-60 [in Ukrainian].
21. *Ukraina zainiala 85-e mistse u reytynhu konkurentospromozhnosti WEF sered 141 krainy [Ukraine is ranked 85th in the WEF Competitiveness Rating among 141 countries]*. Retrieved from https://ukr.lb.ua/economics/2019/10/09/439319_ukraina_zaynyala_85e_mistse_reytingu.html [in Ukrainian].
22. Shulha, N.D. *Sutnisni kharakterystyky poniattia «derzhavna osvitnia polityka» [The essential characteristics of the concept «state educational policy»]*. Retrieved from <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Shulga.pdf> [in Ukrainian].
23. Schokin, R.H. (2017). Meta i tsili derzhavnoi polityky u haluzi osvity: suchasnyi stan bachennia problem [The purpose and goals of public policy in the field of education: current state of vision of the problem]. *Pravo – Law*, 3, 41-46 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 24.02.2020.

Олександра Олійничук,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри безпеки, правоохоронної
діяльності та фінансових розслідувань
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9359-7560>

Сергій Хом'юк,
студент III курсу
юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ЛУДОМАНІЯ ЯК ЗАГРОЗА БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ: СОЦІАЛЬНІ, ЕКОНОМІЧНІ ТА ПРАВОВІ КОНТЕКСТИ

Досліджено ігрову залежність, як загрозу безпеці держави. Охарактеризовано ігрову манію, як соціальну проблему. Розглянуто причини виникнення залежності від азартних ігор та стадії її перебігу. Проаналізовано сучасний стан правового регулювання грального бізнесу в Україні. Розроблено модель впливу нелегального грального бізнесу на рівень економічної безпеки держави. Обґрунтовано доцільність легалізації інфраструктури грального бізнесу, що повинна супроводжуватися створенням і підтримкою видів діяльності, соціально значущих для громадян. Запропоновано заходи із регулювання грального бізнесу в Україні, ґрунтуючись на успішному світовому досвіді протидії поширенню ігрової залежності.

Ключові слова: ігрова залежність, лудоманія, гральний бізнес, правове регулювання, соціальна безпека, економічна безпека.

Рис.: 1; бібл.: 16.

Олійничук А., Хом'юк С.

Лудоманія как угроза безопасности государства: социальные, экономические и правовые контексты

Исследовано игровую зависимость как угрозу безопасности государства. Охарактеризовано игровую манію как социальную проблему. Рассмотрены причины возникновения зависимости от азартных игр и стадии ее течения. Проанализировано современное состояние правового регулирования игорного бизнеса в Украине. Разработана модель влияния нелегального игорного бизнеса на уровень экономической безопасности государства. Обоснована целесообразность легализации инфраструктуры игорного бизнеса, которая должна сопровождаться созданием и поддержкой видов деятельности, социально значимых для граждан. Предложены мероприятия по регулированию игорного бизнеса в Украине, основываясь на успешном мировом опыте противодействия распространению игровой зависимости.

Ключевые слова: игровая зависимость, лудоманія, игорный бизнес, правовое регулирование, социальная безопасность, экономическая безопасность.

Oliynychuk O., Khomiuk S.

Ludomania as a threat to the state security. Social, economic and legal contexts

This article discusses the game addiction as a threat to the security of the state. Investigated problem is very heterogeneous and its solution requires a comprehensive approach. Given this, the research of ludomania from the position of the state security is extremely relevant and prospective.

The purpose of the article is to investigate social, economic and legal issues related to gambling addiction, as well as to clarify the author's proposals to minimize the impact of ludomania on the security of the state.

In the article there was noted that game mania is a manifestation of deep psychological problems. It arises because of the impossibility of self-realization, the achievement of the goal. Thereby, game mania was described as a social problem. The stages of gambling addiction were considered in the article.

The current state of legal regulation of gambling business in Ukraine was analyzed. So, in Ukraine there are gambling bans and criminal liability for gambling operate, but underground casinos and other gambling establishments

still operate because of fuzzy legality in regulation, «cover» of gambling business by law enforcement agencies and dependence of people on gambling. After all, services exist as long as they are of interest to consumers and this is profitable.

The lack of clear legal regulation of gambling (legal problem) forms a favorable basis for the activity of illegal business entities and uncontrolled attraction of emotionally unstable persons, prone to addiction, with all future consequences of ludomania (social problem). In addition, the spread of corruption and the criminalization of the economy and, accordingly, the reduction of the level of economic security of the state (economic problem) are observed. Given this, a model of influence of illegal gambling on the level of economic security of the state was developed.

The expediency of legalizing the gambling infrastructure, which should be accompanied by the creation and support of activities that are socially significant for citizens, was substantiated. Gambling regulation measures in Ukraine, based on successful world experience in combating the spread of gambling addiction, were proposed.

Keywords: *game addiction, ludomania, gambling, legal regulation, social security, economic security.*

Постановка проблеми. Безпека держави – це полісистемна категорія, яка позначає стан суспільного інституту, захищений від негативної дії зовнішніх і внутрішніх факторів та здатний забезпечити сталий і стабільний розвиток на мікро-, мезо- та макрорівнях. Стрімкий науково-технічний поступ, і в виникнення нових видів господарської діяльності породжують численні позитивні чинники соціально-економічного зростання, однак водночас генерують загрози, які можуть мати катастрофічні наслідки у разі ігнорування. До них можна віднести надзвичайно актуальну загрозу безпеці держави – лудоманію (ігрову залежність), яка у ХХ ст. світовою спільнотою була визнана вкрай небезпечним явищем, особливо серед молоді. Ця проблема є доволі неоднорідною, і її вирішення потребує застосування комплексного підходу. З огляду на це дослідження лудоманії з позиції безпеки держави є надзвичайно актуальним і перспективним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Логічно, що проблема залежності особи від азартних ігор у науковій площині розглядається здебільшого крізь призму психіатрії, психології та педагогіки. Саме під таким кутом зору відображені результати дослідження ігрової залежності у працях Н. М. Дідик [1], Г. Д. Золотової [3], А. М. Столяренко, В. Л. Підлубного [11], С. І. Табачнікова, О. С. Осуховської, Є. М. Харченко, Г. А. Пріб, Т. В. Синіцької, О. В. Кіусевої, А. М. Чепурної [12], І. І. Харченко [13]. Водночас Н. А. Лугіна, А. Китун розглянули ігрову залежність особи у контексті визнання її потерпілою від злочину зайняття гральним бізнесом, тобто у прив'язці до кримінального права, кримінології та віктимології [6]. Таким чином, тематика даного дослідження є доволі багатоаспектною та стосується різних галузей науки, про що свідчить аналіз останніх публікацій, проте водночас відсутні наукові праці, присвячені вивченню лудоманії, як загрози безпеці держави.

Метою дослідження є розкриття соціальної, економічної та правової проблематики, зумовленої залежністю від азартних ігор, а також обґрунтування авторських пропозицій з мінімізації впливу лудоманії на безпеку держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Пристрасть до азартних ігор (лудоманія) як патологічна хвороба стала обговорюватися лише наприкінці минулого століття. Всесвітня організація охорони здоров'я включила лудоманію до Міжнародної статистичної класифікації хвороб та проблем, пов'язаних зі здоров'ям (МКХ-10), під кодом F63.0 «Патологічна пристрасть до азартної гри». Це психічне захворювання визнане у понад 100 держав [16]. Чимало вчених вважають, що за негативними наслідками лудоманія становить таку саму загрозу, як алкоголізм чи наркоманія, а її поширення у багатьох країнах світу набуло характеру епідемії. Розгляд цієї проблеми є доволі актуальним для сьогодення, оскільки в Україні також поширена ігрова манія серед її населення.

Лудоманія – залежність від азартних ігор, тобто хвороба, остання стадія якої – затьмарення свідомості та божевілля. Особливого розвитку ігровій манії надав Інтернет (віртуальні казино). Вказана проблема порівняно з іншими залежностями від психоактивних речовин (алкоголь чи наркотики) не має прямих наслідків для фізичного здоров'я, проте завдає значної шкоди моральному стану та матеріальному становищу залежної особи.

За своєю суттю ігрова манія є виявом глибоких психологічних проблем. Вона виникає через неможливість самореалізації, досягнення мети. Багато людей поринають у гру, тому що бояться реального життя. Часто виникненню лудоманії передують самотність, труднощі у сім'ї чи на роботі, фінансові проблеми. Для багатьох гравців притаманна наївна віра у те, що реальним фактом є збагачення за допомогою азартних ігор без докладання жодних зусиль.

Як вважають соціальні психологи, до ігрової манії схильні люди із низьким рівнем доходів, а також особи з невисоким рівнем культури й освіти. Більшість з них страждає на залежність, пов'язану з

ігровими автоматами, і саме цей вид лудоманії найбільше поширений в Україні. З огляду на це факторів, які призводять до ігрової залежності, є доволі багато [10].

Фахівці розрізняють три стадії розвитку ігрової залежності:

- стадія виграшів;
- стадія програшів;
- стадія розчарування.

Стадія виграшів характеризується такими основними ознаками: випадкова гра, часті виграші, збільшення розміру ставок, фантазії про гру, великі виграші. Для стадії програшів притаманні гра на самоті, великі витрати, нездатність зупинити гру, проблеми у сім'ї, з друзями та на роботі, борги. На стадії розчарування особа втрачає репутацію, багато часу проводить за грою, робить значні ставки, втрачає сім'ю, друзів, роботу, поринає у негативні думки, що може призвести до самогубства [4, с. 130].

Згідно із науковими дослідженнями, залежність від азартних ігор значно частіше зустрічається серед підлітків та молодих людей, ніж серед дорослих. Так, частота проблемного та патологічного стану в означеній категорії населення становить від 2,8% до 8,1%, причому хлопців – більша кількість, ніж дівчат. У молодому віці початок ігрової залежності супроводжується вживанням алкоголю та наркотиків [7].

На сьогодні відсутня точна статистика щодо кількості осіб в Україні, залежних від азартних ігор, оскільки здебільшого люди соромляться говорити про свої проблеми. Також немає жодних статистичних даних про випадки суїциду чи навмисних вбивств внаслідок ігор, але все-таки відомо, що такі випадки трапляються. За середньою статистикою у місті з кількістю людей до 500000 осіб 5% – залежні від ігор [15].

В Україні діє Закон «Про заборону грального бізнесу в Україні» від 15.05.2009 р. № 1334-VI, відповідно до якого запроваджено обмеження щодо здійснення грального бізнесу в Україні для захисту моральності та здоров'я населення, заборони використання власності на шкоду людині й суспільству. Згідно із нормами цього Закону гральний бізнес здійснює організацію та проведення азартних ігор у казино, на гральних автоматах та в електронному (віртуальному) казино з метою отримання прибутку. Азартні ігри супроводжуються внесенням гравцем ставки, що дає змогу отримати виграш, імовірність якого залежить від випадковості [8]. Відповідно до ст. 203-2 Кримінального кодексу України від 05.04.2001 р. № 2341-III із змінами, внесеними згідно із Законами № 4025-VI від 15.11.2011, № 1019-VIII від 18.02.2016 р., зайняття гральним бізнесом є кримінально каранним діянням, яке карається штрафом у розмірах від 10 до 40 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (за станом на 01.01.2020 р. – від 170000 грн до 680000 грн). У разі ведення грального бізнесу особою, яка вже раніше була судима за такий злочин, передбачається відповідальність у вигляді штрафу від 40 до 50 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (за станом на 01.01.2020 р. – від 680000 грн до 850000 грн) [5].

Незважаючи на те, що в Україні діють заборони на азартні ігри та кримінальна відповідальність за гральний бізнес, все ж функціонують підпільні казино та інші гральні заклади, що зумовлено нечітким правовим регулюванням, «прикриттям» грального бізнесу правоохоронцями та залежністю людей від азартних ігор, оскільки послуги існують до того часу, поки у них зацікавлені споживачі, і це приносить прибуток. У контексті нашого дослідження слід зазначити, що гральний бізнес на поточному етапі приносить значну шкоду суспільству, одночасно забезпечуючи суттєві тіньові прибутки підприємцям, та не приносить жодної економічної вигоди державі. Так, сучасна ситуація з гральним бізнесом є доволі неоднозначною в Україні. За даними експертів, більше 1 млрд дол. на рік – приблизний дохід нелегальних коштів, здобутих цими об'єктами. Більшість з них перебуває у тіні, і для свого існування вони сплачують правоохоронним органам і посадовим особам, які допомагають їм забезпечувати повноцінне функціонування (приблизно 45000 дол. за місяць оплачують за своє «прикриття» казино, та 15000 дол. – з одного залу гральних автоматів). На рік близько 135 млн грн спрямовується на «розвиток» корупції та організованих злочинних групувань [14].

Отже, велика кількість коштів іде на «прикриття» грального бізнесу, тобто вони переходять у «тінь» і не приносять доходів для держави.

Верховною Радою України було зареєстровано розроблений урядом проект закону про державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор, тобто про так звану «легалізацію грального бізнесу». З одного боку, законопроект про азартні ігри може призвести до збільшення кількості людей, які страждають лудоманією. Однак уряд запевняє, що ухвалення цього закону врегулює проблему нелегального бізнесу, тобто виведе тіньові доходи підприємців, які займаються гральним бізнесом, для отримання доволі великого джерела надходжень коштів до бюджету [9]. Цей проект перебуває на етапі доопрацювання, оскільки у ньому виявлено значну кількість недоліків. Незважаючи на те, що за результатами

опитування, проведеного у вересні 2019 р. групою «Рейтинг», 11% респондентів підтримують легалізацію грального бізнесу, а майже 60% – проти цього [15]. Тобто більшість опитаних все-таки проти виведення азартних ігор з тіні.

Розглядаючи багатоаспектність лудоманії, варто зазначити, що цю проблему доцільно характеризувати не тільки у соціальному контексті, а й також, як загрозу економічній безпеці держави. Шкода економічним інтересам нашої держави, яка заподіюється у ході тіншового обігу коштів у цій сфері, корумпованості органів влади та правоохоронних структур, підтримки грального бізнесу організованими злочинними угрупованнями, набуває загрозливих масштабів. Взаємозв'язок цих чинників формує суттєвий негативний вплив на рівень економічної безпеки держави (рис. 1).

Отже, як видно з рис. 1, відсутність чіткого правового поля у сфері грального бізнесу (правова проблема) формує сприятливе підґрунтя для діяльності незаконних бізнес-суб'єктів і безконтрольного залучення емоційно нестійких осіб, схильних до залежності, зі всіма наслідками лудоманії (соціальна проблема), а також зумовлює поширення корупції, тінзації та криміналізації економіки і, відповідно, зниження рівня економічної безпеки держави (економічна проблема).

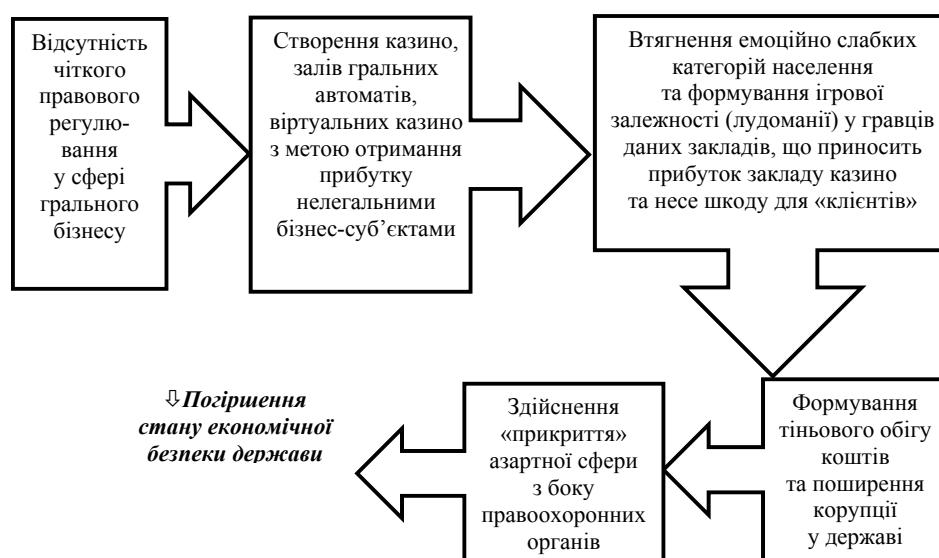


Рис. 1. Модель впливу нелегального грального бізнесу на рівень економічної безпеки держави (авторська розробка)

У пошуку шляхів вирішення вищезначених проблем, на наш погляд, варто брати до уваги, що такий контраргумент легалізації грального бізнесу, як «сприяння поширенню ігрової залежності (лудоманії)», не можна вважати достатньо обґрунтованим. Заборона грального бізнесу, як свідчить набутий вітчизняний досвід, не вирішила проблему поширення лудоманії. Її можна розв'язати тільки при комплексному підході. Так, формування залежності неможливе без доступу до самої азартної гри, однак спостерігається абсолютна байдужість органів влади та й самих власників ігрових залів до осіб, які страждають лудоманією, адже для них це просто бізнес, а для людей, які грають, це все ж таки загроза як для морального здоров'я, так і для матеріального стану, а у важких випадках – загроза для життя. І такі загрози існують як в умовах заборони грального бізнесу, так і в умовах його легальності.

Ми переконані, що населення не має повної і достовірної інформації щодо переваг і недоліків легалізації цього виду бізнес-діяльності. Вважаємо, що легалізувавши гральний бізнес на основі запровадження чіткого правового регулювання, встановивши відповідні ціни на отримання ліцензій, означивши механізм оподаткування цих суб'єктів господарювання, можна досягти значного надходження коштів до державного бюджету.

З огляду на міжнародний досвід легалізація цієї інфраструктури повинна супроводжуватися створенням і підтримкою видів діяльності, соціально значущих для громадян. Соціальне компенсування є важливим елементом політичної відповідальності в разі легалізації азартних ігор. У Великобританії та Естонії реалізацією соціального компенсування займаються спеціальні фонди, що сприяють розвитку сферам, які відвертають увагу від азартних ігор і створюють можливості для корисного та цікавого дозвілля (театри, кіно, музеї, спорт, туризм).

У Великобританії з 1994 р. з фонду Національної лотереї здійснюють відрахування на культурні та суспільні потреби «Добрі Справи» (Good Causes) і спрямовують на фінансування гуманітарних проєктів, грантових програм у сфері культури та освіти. Таким чином, близько 28% від загального лотерейного фонду спрямовані на цілі питання, а це понад 40 мільярдів фунтів. Аналогічна ситуація в Естонії, де діє аналогічний державний фонд «Культурний капітал». Фонд отримує фінансування у розмірі 46% податку від азартних ігор і 3,5% від акцизного податку на алкоголь і тютюнові вироби. Створення подібних фондів на території нашої країни сприятиме не тільки соціальному і культурному розвитку, а й допоможе зменшити шкідливий вплив грального бізнесу [2].

Слід констатувати, що легалізація грального бізнесу в Україні здатна забезпечити значні надходження до бюджету, але водночас посилюється загроза збільшення кількості залежних від ігор людей. З метою запобігання такому негативному явищу доцільними вбачаються такі заходи із регулювання грального бізнесу в Україні, які ґрунтуються на успішному світовому досвіді протидії поширенню ігрової залежності:

- створення вітчизняного органу з контролю лудоманії;
- введення соціального компенсування та створення відповідних фондів;
- адаптація законодавства про легалізацію грального бізнесу до міжнародних зразків та встановлення жорстких санкцій за ведення нелегального бізнесу;
- адекватне ліцензування ігрових автоматів та контролю за тими, хто грає (здійснення перевірок ігрових залів органами контролю за роботою та дотриманням умов роботи ігрових залів);
- державна підтримка центрів реабілітації (в тому числі, фінансова);
- ведення роботи з виявлення людей, які залежні від азартних ігор, та надання їм інформації про центри та шляхи реабілітації;
- обов'язкове поширення інформації, особливо серед молоді, про загрози і ризики ігрової залежності та установи, де залежний може отримати допомогу, контакти реабілітаційних центрів і психологів.

Висновки. Отже, незважаючи на поставлені цілі, заборона грального бізнесу в Україні не вирішила проблему лудоманії, а спричинила тінізацію та криміналізацію цього виду бізнес-діяльності, її безконтрольність та недоотримання державним бюджетом доходів від азартних ігор у вигляді податкових надходжень та інших платежів, що становить загрозу для політичної, економічної та соціальної безпеки держави. Таким чином, питання легалізації грального бізнесу та запровадження чіткого правового регулювання актуальне. Водночас його слід здійснювати у такий спосіб, щоб зменшити ризик залежності людей від азартних ігор під час запровадження жорстких санкцій, у т. ч. посилення кримінальної відповідальності, за ведення нелегальних операцій у сфері азартних ігор. Потрібно активно обговорювати питання боротьби з ігровою залежністю, особливо серед неповнолітніх; запровадити спеціальні соціокультурні програми для потенційно залежних осіб із відповідним механізмом їхнього достатнього фінансування за рахунок прибутків грального бізнесу; розробити стимули дотримання організаторами принципів «відповідальної гри» та систему сертифікації організаторів азартних ігор.

Для України важливим є визнання лудоманії негативним фактором як для самої особи та її сім'ї, так і для держави загалом, її економічної безпеки, соціального розвитку, суспільно-політичних відносин. Тому раціональне вирішення вказаної проблеми має актуальне значення для нашої держави на сучасному етапі її розвитку, водночас у законі про легалізацію грального бізнесу слід обов'язково враховувати усі загрози та передбачити відповідні запобіжники. Тільки в такому разі матимемо позитивні ефекти від легалізації грального бізнесу. Відтак перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямі вбачаються у детальному та ґрунтовному вивченні успішного досвіду країн, які досягли вагомих результатів протидії поширенню лудоманії за раціонального використання соціально-економічних переваг легального грального бізнесу.

Список використаних джерел

1. Дідик Н. М. Соціально-педагогічна профілактика ігрової залежності. *Молодий вчений*. 2015. № 2(6). С. 230–233.
2. Заболотна Н. Азартні ігри в Україні. На які жертви йдуть заради бюджету. *НВ*. 15.12.2015. URL : <https://nv.ua/ukr/opinion/azartni-igri-v-ukrajini-na-jaki-zhertvi-jdut-zaradi-napovnennja-bjudzhetu-85925.html> (дата звернення: 10.02.2020).
3. Золотова Г. Д. Сутність і зміст ігрової залежності дітей. *Вісник Луганського наці. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Сер. : Педагогічні науки*. 2012. № 19(2). С. 204–212.
4. Ильин Е. П. Психология риска. «Питер». 2012. URL : <https://books.google.com.ua/books?id=TmIXWIWG8IYC&pg=PA129&lpg=PA129&dq> (дата звернення: 10.01.2020).

5. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 09.02.2020).
6. Лугіна Н. А., Китун А. Особа з ігровою залежністю як потерпілий від злочину зайняття гральним бізнесом. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 70. С. 136–141.
7. Пінчук І. Ігрова залежність – стара проблема сучасності. 2018. URL : <http://opnl.cn.ua/> (дата звернення: 16.01.2020).
8. Про заборону грального бізнесу в Україні : Закон України від 15.05.2009 р. № 1334-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1334-17> (дата звернення: 03.02.2020).
9. Проект Закону про державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор № 2285 від 17.10.2019 р. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67118 (дата звернення: 10.02.2020).
10. Самардакова Г. О. Залежність від азартних ігор. URL : <http://knmu.kharkov.ua/uk/node/628>. (дата звернення: 07.02.2020).
11. Столяренко А. М., Підлубний В. Л. Функціональні особливості головного мозку та психофізіологічних реакцій у хворих на ігрову інтернет-залежність. *Медична психологія*. 2018. Т. 13, № 4. С. 8–11.
12. Табачников С. І., Осуховська О. С., Харченко Є. М., Приб Г. А., Синіцька Т. В., Кіосєва О. В., Чепурна А. М. Поширеність ігрової залежності серед підлітків та молоді України та її вплив на психічне здоров'я цього контингенту населення. *Архів психіатрії*. 2014. Т. 20, № 3. С. 111–114.
13. Харченко І. І. Психологічні особливості ігрової й інтернет-залежності як загрозливі фактори сучасної молоді. *Науковий вісник Південноукраїнського нац. пед. ун-ту ім. К. Д. Ушинського*. 2011. № 3–4. С. 140–143.
14. Чайка А., Соколов О., Сераж Т. Гравцям вийти із сутінків. Навіщо Україні легалізація грального бізнесу. УНІАН. 21.10.2019 р. URL : <https://www.unian.ua/society/10726749-gravcyam-viyti-iz-sutinkiv-navishcho-ukrajini-legalizaciya-gralnogo-biznesu.html>. (дата звернення: 15.01.2020).
15. Чебаненко О. Законопроект по азартних іграх збільшує ризики поширення лудоманії в Україні – Інститут майбутнього. УНІАН. 13.11.2019 р. URL : <https://www.unian.ua/society/10753008-u-sluzi-narodu-royasnili-chomu-hochut-skasuvati-obov-yazkoviy-prizov-do-armiji.html> (дата звернення: 04.02.2020).
16. International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems 10th Revision. URL : <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2016/en> (дата звернення: 03.02.2020).

References

1. Didyk, N. M. (2015). Sotsialno-pedahohichna profilaktyka ihrovoi zalezhnosti [Socio-pedagogical prevention of game addiction]. *Molodyi vchenyi – Young scientist* 2(6), 230-233 [in Ukrainian].
2. Zabolotna, N. (2015). Azartni ihry v Ukraini. Na yaki zhertvy ydut zarady biudzhetu [Gambling in Ukraine. What are the sacrifices for the budget?]. *NV – NT*. Retrieved from: <https://nv.ua/ukr/opinion/azartni-igri-v-ukrajini-na-jaki-zhertvi-jdut-zaradi-napovnennja-bjudzhetu-85925.html> [in Ukrainian].
3. Zolotova, H. D. (2012). Sutnist i zmist ihrovoi zalezhnosti ditei [The essence and content of children's game addiction]. *Visnyk Luhanskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Pedahohichni nauky – Bulletin of Taras Shevchenko Lugansk National University. Pedagogical Sciences*, 19(2), 204-212 [in Ukrainian].
4. Ilin, Ye. P. (2012). *Psikhohihiia riska [Psychology of risk]*. Piter. Retrieved from: <https://books.google.com.ua/books?id=TmlXWlWG8IYC&pg=PA129&lpg=PA129&> [in Russian].
5. Kryminalnyi kodeks Ukrainy [Criminal Code of Ukraine] (2001, April 5). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> [in Ukrainian].
6. Luhina, N. A. & Kytun, A. (2019). Osoba z ihrovoi zalezhnistiu yak poterpylyi vid zlochyну zainiattia hralnym biznesom [A person with gambling addiction as a victim of the crime of gambling.]. *Zhurnal skhidnoievropeiskoho prava – Journal of Eastern European Law*, 70, 136-141 [in Ukrainian].
7. Pinchuk, I. (2018). Ihrova zalezhnist – stara problema suchasnosti [Game addiction is an old problem of today]. Retrieved from <http://opnl.cn.ua/> [in Ukrainian].
8. Pro zaboronu hralnoho biznesu v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 15.05.2009 r. № 1334-VI. [Law of Ukraine on banning gambling from May 15 2009, №1334-VI]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1334-17> [in Ukrainian].
9. *Proekt Zakonu Ukrainy «Pro derzhavne rehuliuвання diialnosti u sferi orhanizatsii ta provedennia azartnykh ihor» vid 17.10.2019 r. №2285 [Draft Law of Ukraine on state regulation of activities in the field of organization and conducting of gambling from October 17 2019, №2285]* Retrieved from https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67118 [in Ukrainian].

10. Samardakova, H.O. Zalezhnist vid azartnykh ihor [Gambling addiction]. Retrieved from: <http://knmu.kharkov.ua/uk/node/628> [in Ukrainian].
11. Stoliarenko, A. M. & Pidlubnyi, V. L. (2018). Funktsionalni osoblyvosti holovnoho mozku ta psykhofiziologichnykh reaktsii u khvorykh na ihrovu internet-zalezhnist [Functional features of the brain and psychophysiological reactions in patients with gambling Internet addiction.]. *Medychna psykholohiia – Medical psychology*. T. 13, № 4. 8-11 [in Ukrainian].
12. Tabachnikov, S. I., Osukhovska, O. S., Kharchenko, Ye. M., Prib, H. A., Synitska, T. V., Kiosieva, O. V., et al. (2014). Poshyrenist ihrovoi zalezhnosti sered pidlitkiv ta molodi Ukrainy ta yii vplyv na psykhične zdorovia tsoho kontynhentu naseleunia [Prevalence of gambling addiction among adolescents and young people of Ukraine and its impact on the mental health of this population.]. *Arkhiv psykhiiatrii – Archive of Psychiatry*. T. 20, № 3. 111-114 [in Ukrainian].
13. Kharchenko, I. I. (2011). Psykholohichni osoblyvosti ihrovoi y internet-zalezhnosti yak zahrozlyvi faktory suchasnoi molodi [Psychological features of gaming and Internet addiction as threatening factors of modern youth]. *Naukovyi visnyk Pivdennoukrainskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu im. K. D. Ushynskoho – K. D. Ushinsky Scientific Bulletin of the South Ukrainian National Pedagogical University*, 3-4, 140-143 [in Ukrainian].
14. Chaika, A., Sokolov, O., Sterazh, T. (2019). Hravtsiam vyity iz sutinkiv. Navishcho Ukraini lehalizatsiia hralnoho biznesu [Players get out of the dusk. Why does Ukraine need legalization of gambling]. *UNIAN - UNIAN*. Retrieved from <https://www.unian.ua/society/10726749-gravcyam-viyti-iz-sutinkiv-navishcho-ukrajini-legalizaciya-gralnogo-biznesu.html> [in Ukrainian].
15. Chebanenko, O. (2019). Zakonoproekt po azartnykh ihrakh zbilshuie ryzyky poshyrennia ludomanii v Ukraini – Instytut maibutnoho [Gambling bill increases the risk of spread of madhouse in Ukraine – Institute of the Future.]. *UNIAN. – UNIAN*. Retrieved from <https://www.unian.ua/society/10753008-u-sluzi-narodu-poyasnili-chomu-hochut-skasuvati-obov-yazkoviy-prizov-do-armiji.html> [in Ukrainian].
16. International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems 10th Revision. Retrieved from: <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2016/en> [in English].

Стаття надійшла до редакції 08.02.2020.

DOI: 10.35774/app2020.01.103
УДК 351.86:659.3/.4:004](477)

Володимир Панченко,
доктор економічних наук, доцент,
доцент кафедри педагогіки та менеджменту
освіти Центральноукраїнського державного
педагогічного університету імені В. Винниченка
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4927-0330>

УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ ДЕРЖАВИ ТА ПІДПРИЄМСТВ: ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ

Розглянуто складові державної інформаційної політики щодо забезпечення інформаційної безпеки країни і визначено основні напрямки діяльності органів державної влади у цій сфері. Проаналізовані внутрішні та зовнішні інформаційні загрози національній безпеці України та шляхи гарантування інформаційної безпеки країни. Інформаційна безпека розглядається, як складова національної безпеки країни, а також як глобальна проблема захисту інформації, інформаційного простору, інформаційного суверенітету країни та інформаційного забезпечення прийняття урядових рішень.

Розглянуто підходи до сутності загроз інформаційній безпеці та політико-правовому аналізу загроз інформаційній безпеці України на сучасному етапі. Загрози інформаційній безпеці аналізуються в контексті системи загроз національній безпеці.

На основі аналізу стану нормативно-правового регулювання інформаційної безпеки України визначено основні здобутки та недоліки у нормативно-правовому полі держави щодо забезпечення інформаційної безпеки.

Наведено визначення поняття інформаційної безпеки підприємства.

Виявлено основні цілі, завдання, принципи побудови та види загроз. На їх основі сформовано методичний підхід до формування системи інформаційної безпеки промислових підприємств.

На основі проведеного аналізу сучасних підходів до визначення сутності інформаційної безпеки, на основі узагальнення теоретичних положень та досвіду функціонування організацій запропоновано систему інформаційної безпеки підприємства розглядати, як модель інформаційного протиборства з факторами внутрішнього та зовнішнього середовища.

Використання розробленого підходу в практиці господарювання промислових підприємств допоможе підвищити ефективність розробки, впровадження та використання системи інформаційної безпеки та запобігти системних або методичних помилок на кожному з етапів.

Ключові слова: інформаційна безпека держави, управління інформаційною безпекою, організаційно-правові засади інформаційної безпеки, інформаційні загрози, захист інформації підприємства.

Бібл.: 12.

Панченко В.

Управление информационной безопасностью государства и предприятий: правовые и организационные аспекты

Рассмотрены составляющие государственной информационной политики по обеспечению информационной безопасности страны и определены основные направления деятельности органов государственной власти в этой сфере. Проанализированы внутренние и внешние информационные угрозы национальной безопасности Украины и пути обеспечения информационной безопасности страны. Информационная безопасность рассматривается как составляющая национальной безопасности страны, а также как глобальная проблема защиты информации, информационного пространства, информационного суверенитета страны и информационного обеспечения принятия правительственных решений.

Статья посвящена обзору подходов к сущности угроз информационной безопасности и политико-правовому анализу угроз информационной безопасности Украины на современном этапе. Угрозы информационной безопасности анализируются в контексте системы угроз национальной безопасности.

На основе анализа состояния нормативно-правового регулирования информационной безопасности Украины определены основные достоинства и недостатки в нормативно-правовом поле государства по обеспечению информационной безопасности.

Приведено определение понятия информационной безопасности предприятия.

Вывявлены основные цели, задачи, принципы построения и виды угроз. На их основные сформирован методический подход к формированию системы информационной безопасности промышленных предприятий.

© Володимир Панченко, 2020

На основе проведенного анализа современных подходов к определению сущности информационной безопасности, на основе обобщения теоретических положений и опыта функционирования организаций предложена система информационной безопасности предприятия рассматривать как модель информационного противоборства с факторами внутренней и внешней среды.

Использование разработанного подхода в практике хозяйствования промышленных предприятий может повысить эффективность разработки, внедрения и использования системы информационной безопасности и предотвращения системных или методических ошибок на каждом из этапов.

Ключевые слова: *информационная безопасность государства, управление информационной безопасностью, организационно-правовые основы информационной безопасности, информационные угрозы, защита информации предприятия*

Panchenko V.

State and enterprise information security management: legal and organizational aspects

The components of the state information policy on information security and the basic activities of public authorities in this field are reviewed in the article. The internal and external information challenges facing Ukraine and ways of ensuring information security are analyzed. Information security is seen as a component of national security, as well as a global problem of information security, information space, information sovereignty and information support decision-making.

The article is devoted to the review of approaches to the essence of threats to information security and politico-juridical analysis of threats to information security of Ukraine at the present stage. The threats of information security are analysed in the context of the system of threats of national security.

On base of the analysis of the condition normative-legal regulation to information safety of the Ukraine are determined main value and defect in normative field state on provision of information security.

The definition of information security of the enterprise is given.

The basic goals, objectives, principles and types of threats. At their core formed methodical approach to developing the information security systems of industrial enterprises.

The proposed enterprise information security system is regarded as a model of information warfare with the factors of internal and external environment, based on the analysis of modern approaches to the definition of information security, and on a synthesis of theoretical positions and experience of functioning of the organizations.

The use of the developed approach the Holy Practice of management of industrial enterprises will help to increase the efficiency of development, implementation and use of information security and prevent system or methodological errors at each stage.

Keywords: *information security of the state, management of information security, organizational and legal principles of information security, information threats, protection of information of the enterprise.*

Постановка проблеми. З розвитком і поширенням інформаційно-комунікаційних технологій у всі галузі промисловості та сфери державного управління гострої значимості набувають питання забезпечення інформаційної безпеки, що визнано однією із складових національної безпеки.

Збереження інформаційного суверенітету, формування ефективної системи безпеки в інформаційній сфері є актуальною проблемою для України, яка часто є об'єктом зовнішньої інформаційної експансії, маніпулятивних пропагандистських технологій та руйнівного інформаційного вторгнення [2, с. 27–28].

Увага до проблем гарантування інформаційної безпеки України зумовлена антиукраїнськими впливами, які пропагують ідеї сепаратизму, насильства, національної ворожнечі і є спробами руйнування національної ідентичності України, знищення міжнародної злагоди, посягання на конституційний лад України, територіальну цілісність держави [2, с. 28].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання законодавчого регулювання в інформаційній сфері розглянуто у працях: К. Белякова, Б. Кормича, В. Конах, Е. Демського, Й. Мастяниці та ін.

Проблеми створення системи інформаційної безпеки на підприємствах намагалися вирішити у своїх наукових пошуках В. В. Андріанова, А. А. Гладких, Ю. А. Гатчин, Є. В. Климової, А. І. Моїсеєва, В. А. Ромака та ін.

Проте поза увагою вчених залишилися правові та організаційні аспекти управління інформаційною безпекою, що вимагає проведення додаткових досліджень щодо вирішення цієї актуальної проблеми.

Мета дослідження – охарактеризувати правові та організаційні аспекти управління інформаційною безпекою держави та підприємств.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правове регулювання інформаційних правових відносин в Україні забезпечується низкою нормативних актів, у тому числі: Конституцією України,

Кримінальним кодексом України, Цивільним кодексом України, законами України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ, «Про науково-технічну інформацію» від 25 червня 1993 р. № 3322-ХІІ, «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. № 3855-ХІІ, «Про авторське право і суміжні права» від 23 грудня 1993 р. № 3792-ХІІ, «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР, «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI та іншими нормативними документами.

У системі загальноправових норм умовно виокремлюють комплекс публічно правових норм, що регулюють інформаційні відносини у сфері інформатизації, у т. ч. технічні засоби комунікації. До них належать такі системоутворювані закони України: «Про телекомунікації», «Про Національну програму інформатизації», «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України», «Про Концепцію Національної програми інформатизації».

Принципи, пріоритети та напрями забезпечення кібербезпеки України визначені Стратегією кібербезпеки України, затвердженою Указом Президента України від 15 березня 2016 р. № 96 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 р. «Про Стратегію кібербезпеки України» [12].

У зв'язку з рішенням Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України» від 21 березня 2008 р., введеним у дію Указом Президента України від 23 квітня 2008 р. № 377, було затверджено Доктрину інформаційної безпеки України (Указ Президента України від 8 липня 2009 р. № 514/2009).

У Доктрині наголошується, що інформаційна безпека є невід'ємною складовою кожної зі сфер національної безпеки. Водночас інформаційна безпека є важливою самостійною сферою забезпечення національної безпеки. Саме тому розвиток України як суверенної, демократичної, соціальної, правової та економічно стабільної держави можливий тільки за умови забезпечення належного рівня її інформаційної безпеки [9, с. 76].

Наведемо визначення «інформаційна безпека» та «загрози інформаційній безпеці», які трактує Концепція інформаційної безпеки України (від 30.09.2015 р.).

Інформаційна безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, з якого запобігається завдання шкоди через неповноту, несвоєчасність і недостовірність поширюваної інформації, порушення цілісності та доступності інформації, несанкціонований обіг інформації з обмеженим доступом, а також через негативний інформаційно-психологічний вплив та умисне спричинення негативних наслідків застосування інформаційних технологій [3, с. 3–4].

Загрози інформаційній безпеці – наявні та потенційно можливі явища і чинники, які створюють небезпеку життєво важливим інтересам людини і громадянина, суспільства і держави в інформаційній сфері [3, с. 3–4].

Загрозами національній безпеці України в інформаційній сфері вважають такі:

– загрози комунікативного характеру в сфері реалізації потреб людини і громадянина, суспільства та держави щодо продукування, споживання, розповсюдження та розвитку національного стратегічного контенту та інформації;

– загрози технологічного характеру в сфері функціонування та захищеності кібернетичних, телекомунікаційних та інших автоматизованих систем, що формують матеріальну (технічну, інструментальну) основу внутрішньодержавного інформаційного простору [3, с. 7].

Під національним інформаційним простором розуміють усю сукупність інформаційних потоків як національного походження, так і іноземних, що доступні на території держави.

Основними цілями інформаційної політики України є забезпечення:

– захисту інформаційного суверенітету держави, особливо захисту національного інформаційного простору з інформаційним ресурсом і системи формування масової суспільної свідомості;

– рівня інформаційної достатності для прийняття рішень державними органами, підприємствами і громадянами;

– реалізації конституційних прав і свобод громадян, суспільства і держави [9, с. 71–72].

Організаційно-правовий механізм державної політики інформаційної безпеки – це впорядкована сукупність органів держави, задіяних у процесі формування, забезпечення і провадження політики інформаційної безпеки, а також внутрішні та зовнішні суспільні відносини, які регулюються системою правових норм та принципів у сфері інформації.

Реалізація організаційно-правового механізму державної політики інформаційної безпеки здійснюється:

– через сукупність державних інституцій, задіяних у процесі формування і впровадження політики інформаційної безпеки;

– шляхом ролей та правових відносин, що виникають у процесі проведення політики інформаційної безпеки, та специфічні ролі, форми і методи діяльності суб'єктів проведення політики інформаційної безпеки;

– через сукупність правових норм та принципів, що регулюють зміст та процес проведення політики інформаційної безпеки.

Інформаційна безпека є пріоритетним завданням також і для виробничих підприємств та інших суб'єктів господарювання, а не тільки органів державної влади.

Сучасні інформаційні системи призначені для забезпечення працездатності інформаційної інфраструктури підприємства, надання різних видів інформаційних сервісів, автоматизації фінансової та виробничої діяльності, а також бізнес-процесів організації, що дають змогу скоротити як фінансові, так і трудові витрати. В інформаційних системах зберігаються і обробляються значні обсяги інформації різного ступеня секретності, тому гостро постає питання про захищеність цих інформаційних систем підприємства від різних загроз безпеці інформації [5, с. 81].

Науковець М. В. Верескун, провівши аналіз результатів розвитку провідних промислових підприємств України, дійшов висновку, що «керівництво постійно приймає та удосконалює заходи щодо захисту корпоративної інформації, проте ці дії не носять системного характеру, оскільки спрямовані на усунення локальних конкретних загроз, які найчастіше одного разу вже були реалізовані» [1, с. 55].

Під інформаційною безпекою (ІБ) промислового підприємства М. В. Верескун розуміє «всі елементи системи управління підприємством, пов'язані з визначенням, досягненням конфіденційності, цілісності, доступності, неспростовності, підзвітності, автентичності та достовірності інформації або засобів її обробки» [1, с. 55].

Підприємницька інформація, що створює суб'єктові вигідні умови для прийняття оперативних рішень і досягнення ефективного результату, вважається корисною. Для її захисту від сторонніх осіб, щоб не втратити очікування, як правило, застосовується комплекс методів технічного й організаційного характеру [7, с. 6].

Науковці А. Печенюк [8], О. А. Сороківська і В. Л. Гевко [10] розглядали особливості організації інформаційної безпеки сучасного підприємства і дійшли висновку, що інформаційна безпека є невід'ємною складовою системи економічної безпеки суб'єкта господарювання.

Метою захисту інформації має бути збереження цінності інформаційних ресурсів для їх власника. З огляду на це безпосередні заходи захисту спрямовують не так на самі інформаційні ресурси, як на збереження певних технологій їх створення, обробки, зберігання, пошуку та надання користувачам. Ці технології мають враховувати особливості інформації, які роблять її цінною, а також давати змогу користувачам різних категорій ефективно працювати з інформаційними ресурсами [8].

Основні завдання інформаційної безпеки такі:

- організація доступності інформації;
- забезпечення цілісності інформації;
- гарантування конфіденційності інформації;
- забезпечення вірогідності інформації;
- забезпечення юридичної значимості інформації, поданої у вигляді електронного документа;
- здійснення невідстежуваності дій користувача [4, с. 11].

Інформаційна безпека в рамках забезпечення роботоздатності інформаційної системи повинна забезпечувати захист від:

порушення функціонування інформаційної системи шляхом впливу на інформаційні канали, канали сигналізації, керування і віддаленого завантаження баз даних, комутаційного устаткування, системне і прикладне програмне забезпечення;

– несанкціонованого доступу до інформаційних ресурсів і від намагань використання ресурсів мережі, що призводить до витоку даних, порушення цілісності мережі й інформації, зміни функціонування підсистем розподілу інформації, доступності баз даних;

– руйнування вбудованих та зовнішніх засобів захисту;

– неправомірних дій користувачів і персоналу з обслуговування мережі [4, с. 13].

З погляду державних структур захисні заходи насамперед мають забезпечити конфіденційність, цілісність і доступність інформації.

Для комерційних структур, ймовірно, найважливішими є цілісність і доступність даних і послуг. На відміну від державних, комерційні організації більш відкриті і динамічні, тому ймовірні загрози для них відрізняються не тільки кількістю, а й якістю [4, с. 13]

Науковці В. А. Лужецький, А. Д. Кожухівський, О. П. Войтович [4] для вирішення завдань щодо забезпечення безпеки в інформаційних системах пропонують такі заходи:

- захистити інформацію під час її зберігання, оброблення і передавання мережею;
- підтвердити дійсність об'єктів даних і користувачів;
- знайти і попередити порушення цілісності об'єктів даних;
- захистити технічні пристрої і приміщення;
- захистити конфіденційну інформацію від витоку вбудованими електродними пристроями знімання інформації;
- захистити програмні засоби від приєднання програмних закладок і вірусів;
- захистити від несанкціонованого доступу до інформаційного ресурсу і технічних засобів мережі, зокрема до засобів керування, щоб запобігти зниженню рівня захищеності інформації і самої мережі;
- організувати заходи, що спрямовані на забезпечення збереження конфіденційних даних [4, с. 14].

Науковець А. Ю. Нашинець-Наумова [6] характеризує рівні забезпечення інформаційної безпеки в державі.

На законодавчому рівні розрізняють дві групи заходів: ті, що спрямовані на створення і підтримку в суспільстві негативного (у т. ч. із застосуванням покарань) ставлення до порушень і порушників інформаційної безпеки (назвемо їх заходами обмежувальної спрямованості); направляючі і координуючі заходи, що сприяють підвищенню освіченості суспільства в галузі інформаційної безпеки, що допомагають у розробці та поширенні засобів забезпечення інформаційної безпеки (заходи творчої спрямованості). Найважливіше (і, ймовірно, найважче) на законодавчому рівні – створити механізм, що дає змогу узгодити процес розробки законів з реаліями і прогресом інформаційних технологій. Закони не можуть випереджати життя, але важливо, щоб відставання не було занадто великим, оскільки на практиці, крім інших негативних моментів, це веде до зниження інформаційної безпеки.

До адміністративного рівня інформаційної безпеки відносяться дії загального характеру. Головна мета заходів адміністративного рівня – сформувати програму робіт у галузі інформаційної безпеки та забезпечити її виконання, виокремивши необхідні ресурси і контролюючи стан справ. Основою програми є політика безпеки, що відображає підхід організації до захисту своїх інформаційних активів. Керівництво кожної організації має усвідомити необхідність підтримки режиму безпеки і виділення на ці цілі значних ресурсів. Політика безпеки будується на основі аналізу ризиків, які визнаються реальними для інформаційної системи організації. Коли ризики проаналізовані та стратегія захисту визначена, складається програма забезпечення інформаційної безпеки. «Політика безпеки» (є не зовсім точним перекладом англійського словосполучення «security policy»), має на увазі не окремі правила або їх набори, а стратегію організації в галузі інформаційної безпеки. Політика безпеки – сукупність документованих рішень, прийнятих керівництвом організації і спрямованих на захист інформації та асоційованих з нею ресурсів.

Процедурний рівень орієнтований на людей, а не на технічні засоби. Саме люди формують режим інформаційної безпеки і водночас становлять головну загрозу, тому «людський фактор» заслуговує особливої уваги. Слід усвідомити ту ступінь залежності від комп'ютерної обробки даних, в яку потрапило сучасне суспільство. Акцент слід робити не на військовому чи кримінальному боці справи, а на цивільних аспектах, пов'язаних з підтриманням нормального функціонування апаратного та програмного забезпечення, тобто концентруватися на питаннях доступності та цілісності даних.

Програмно-технічний рівень, тобто рівень, спрямований на контроль комп'ютерних сутностей – обладнання, програм та/або даних, утворюють останній і найважливіший рубіж інформаційної безпеки. Наголошуємо, що збиток наносять переважно дії легальних користувачів, щодо яких процедурні регулятори малоефективні. Головні вороги – некомпетентність і неакуратність під час виконання службових обов'язків, і тільки програмно-технічні заходи здатні їм протистояти [6, с. 33–34].

Діяльність державних органів у сфері забезпечення інформаційної безпеки зосереджується на двох напрямках:

- забезпечення сталого розвитку інформаційного простору України з метою досягнення ним такого рівня, який завдяки своїм властивостям міг би протистояти зовнішнім та внутрішнім загрозам;
- організація створення і функціонування системи захисту процесу розвитку інформаційного простору від загроз.

Інформаційна безпека України забезпечується шляхом захисту національного інформаційного простору від інформаційних загроз та через сприяння його сталому розвитку задля реалізації життєво важливих інтересів та потреб громадянина, суспільства і держави в інформаційній сфері [3, с. 5].

Науковець В. Ю. Степанов зазначає, що «організація сучасної інформаційної безпеки держави є, безперечно, складним, системним, багаторівневим феноменом, на стан, динаміку й перспективи розвитку якого безпосередньо впливають багато зовнішніх і внутрішніх чинників, найважливішими з яких є: політична обстановка у світі; наявність потенційних зовнішніх і внутрішніх загроз; стан і рівень інформаційно-комунікаційного розвитку країни; внутрішньополітична ситуація» [11, с. 5].

Висновки. Інформаційна безпека є невід’ємним складником системи комерційної безпеки суб’єктів господарювання, а також політичної та економічної безпеки держави загалом.

Визначено, що інформаційна безпека є станом захищеності життєвих інтересів громадянина, суспільства і держави, за якого запобігається можливе завдання шкоди через неповноту, несвоєчасність і недостовірність поширюваної інформації, порушення цілісності та доступності інформації, несанкціонований обіг інформації, умисне спричинення негативних наслідків застосування інформаційних технологій.

Організаційно-правовий механізм державної політики інформаційної безпеки є впорядкованою сукупністю органів держави, задіяних у процесі формування, забезпечення і провадження політики інформаційної безпеки, а також внутрішні та зовнішні суспільні відносини, які регулюються системою правових норм та принципів у сфері інформації.

Встановлено, що загрози інформаційній безпеці поділяються на наявні та потенційно можливі явища і чинники, які можуть створити певну небезпеку інтересам людини, суспільства і держави в інформаційній сфері.

Охарактеризовано рівні забезпечення інформаційної безпеки в державі: законодавчий, адміністративний, процедурний, програмно-технічний рівень.

Виокремлено основні завдання у сфері інформаційної безпеки для суб’єктів господарювання: організація доступності інформації; забезпечення цілісності інформації; гарантування конфіденційності інформації; забезпечення вірогідності інформації; забезпечення юридичної значимості інформації, поданої у вигляді електронного документа; здійснення невідстежуваності дій користувача.

Доведено, що пріоритетними завданнями державної інформаційної політики є такі: створення, розвиток і вдосконалення системи кібербезпеки; захист незалежності ЗМІ і прав громадян на свободу слова; забезпечення суверенітету та інформаційної безпеки органів держави та суб’єктів господарювання; запобігання злочинам у сфері інформаційних технологій.

Однак одержані результати дослідження не вичерпують усіх аспектів управління інформаційною безпекою, зокрема перспективами подальших пошуків можуть бути економічні та політичні аспекти інформаційної безпеки держави.

Список використаних джерел

1. Верескун М. В. Методичне забезпечення системи інформаційної безпеки промислових підприємств. *Економіка і організація управління*. 2014. № 1 (17). С. 54–60.
2. Ільницька У. Інформаційна безпека України: сучасні виклики, загрози та механізми протидії негативним інформаційно-психологічним впливам. *Humanitarian vision*. 2016. Vol. 2, Num. 1. С. 27–32. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/hv_2016_2_1_7 (дата звернення: 15.01.2020).
3. Концепція інформаційної безпеки України. URL : [http://mip.gov.ua/files/banners/Final%20Проект%20концепції%20\(Текст\)%20-%2030.09.15.pdf](http://mip.gov.ua/files/banners/Final%20Проект%20концепції%20(Текст)%20-%2030.09.15.pdf) (дата звернення: 15.01.2020).
4. Лужецький В. А., Кожухівський А. Д., Войтович О. П. Основи інформаційної безпеки : навч. посіб. Вінниця : ВНТУ, 2013. 221 с.
5. Маркіна І. А., Дячков Д. Н. Основи формування системи менеджменту інформаційної безпеки підприємства. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва*. 2016. № 3(1). С. 80–88.
6. Нашинець-Наумова А. Ю. Інформаційна безпека: питання правового регулювання : монографія. Київ : Видав. дім «Гельветика», 2017. 168 с.
7. Низенко Е. І., Каленяк Е. І. Забезпечення інформаційної безпеки підприємництва : навч. посіб. Київ : МАУП, 2006. 134 с.
8. Печенюк А. Особливості організації інформаційної безпеки сучасного підприємства. URL : http://sophus.at.ua/publ/2014_04_17_18_kampodilsk/sekcija_4_2014_04_17_18/osoblivosti_organizaciji_informacijnoji_bezpeki_suchasnogo_pidpriemstva/54-1-0-931 (дата звернення: 17.01.2020).

9. Правові засади інформаційної безпеки України : монографія / П. Д. Біленчук, Л. В. Борисова, І. М. Неклонський., В. О. Собина ; за ред. П. Д. Біленчука. Харків : 2018. 289 с.
10. Сороківська О. А., Гевко Л. В, Інформаційна безпека підприємства : нові загрози та перспективи. *Вісник Хмельницького нац. ун-ту*. 2010. № 2, т. 2. С. 32–35.
11. Степанов В. Ю. Інформаційна безпека як складова державної інформаційної політики. *Державне будівництво*. 2016. № 2. С. 19.
12. Про Доктрину інформаційної безпеки України : Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017> (дата звернення: 19.01.2020).

References

1. Vereskun, M. V. (2014) *Metodychne zabezpechennia systemy informatsiinoi bezpeky promyslovykh pidpriemstv* [Methodical provision of information security system of industrial enterprises] (2014) *Ekonomika i orhanizatsiia upravlinnia - Economics and organization of management*, 1 (17), 54–60 [in Ukrainian].
2. Plynyska, U. (2016). *Informatsiina bezpeka Ukrainy: suchasni vyklyky, zahrozy ta mekhanizmy protydivni nehatyvnykh informatsiino-psykholohichnykh vplyvam* [Information security of Ukraine: current challenges, threats and mechanisms of countering negative information-psychological impacts]. *Humanitarian vision - Humanitarnyi ohliad*, 2 (1), 27–32. [in Ukrainian].
3. The concept of information security of Ukraine. [Online], Available at: [http://mip.gov.ua/files/banners/Final%20Проект%20Концепції%20\(Текст\)%20-%2030.09.15.pdf](http://mip.gov.ua/files/banners/Final%20Проект%20Концепції%20(Текст)%20-%2030.09.15.pdf)
4. Luzhetskyi, V. A., Kozhukhivskyi, A. D., Voitovych, O. P. (2013) *Osnovy informatsiinoi bezpeky. [Fundamentals of Information Security]*. Vinnytsia: VNTU [in Ukrainian].
5. Markina, I. A., Diachkov, D. V. (2016). *Osnovy formuvannia systemy menedzhmentu informatsiinoi bezpeky pidpriemstva* [Fundamentals of formation of enterprise information security management system]. *Problemy i perspektyvy rozvytku pidpriemnytstva - Problems and prospects of entrepreneurship development*, 3(1), 80–88. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/piprp_2016_3\(1\)_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/piprp_2016_3(1)_18) [in Ukrainian].
6. Nashynets-Naumova, A. Yu. (2017), *Informatsiina bezpeka: pytannia pravovoho rehuliuвання: monohrafiia [Information security: issues of legal regulation]*. Kyiv: Helvetyka [in Ukrainian].
7. Nyzenko, E. I., Kaleniak, V. P. (2006). *Zabezpechennia informatsiinoi bezpeky pidpriemnytstva: Navch. posib. [Ensuring information security of entrepreneurship]*. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
8. Pecheniuk, A. (2014). *Osoblyvosti orhanizatsii informatsiinoi bezpeky suchasnoho pidpriemstva [Features of organization of information security of the modern enterprise]*. URL: http://sophus.at.ua/publ/2014_04_17_18_kampodilsk/sekcija_4_2014_04_17_18/osoblyvosti_organizacii_informacijnoji_bezpeki_suchasnoho_pidpriemstva/54-1-0-931 [in Ukrainian].
9. Bilenchuk, P. D., Borysova, L. V., Neklonskyi, I. M., Sobyna, V. O. (2018). *Pravovi zasady informatsiinoi bezpeky Ukrainy: monohrafiia [Legal basis of information security of Ukraine]*. Kharkiv [in Ukrainian].
10. Sorokivska, O.A. and Gevko, V.L. (2010). *Informatsiina bezpeka pidpriemstva : novi zahrozy ta perspektyvy. [Enterprise Information Security: New Threats and Prospects]*. *Visnik Hmelnickogo nacionalnogo universitetu - Bulletin of Khmelnytsky National University*, 2(2), 32–35 [in Ukrainian].
11. Stepanov, V. Yu. (2016). *Informatsiina bezpeka yak skladova derzhavnoi informatsiinoi polityky [Information security as a component of state information policy]*. *Derzhavne budivnytstvo - State building*, 2, 1–9 [in Ukrainian].
12. *Ukaz Prezidenta Ukrainy Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 29 hrudnia 2016 roku «Pro Doktrynu informatsiinoi bezpeky Ukrainy» [Decree of the President of Ukraine On the decision of the National Security and Defense Council of December 29, 2016 «On the Doctrine of Information Security of Ukraine»]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 04.02.2020.

Оксана Росоляк,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5871-4386>

Наталія Дрижак,

магістрантка юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Досліджено питання функціонування та впровадження нових механізмів фінансування закладів вищої освіти в умовах реформування цієї галузі. Наголошено, що новий підхід до джерел та процедури фінансування вищої школи є серйозним викликом для навчальних закладів та рушійною силою для зміни традиційних шаблонів мислення. Проте для раціоналізації управлінських освітніх процесів насамперед слід вжити необхідних заходів для впровадження розпочатих реформ у сфері вищої освіти.

Ключові слова: освіта, вища освіта, фінансування вищої освіти, реформування вищої освіти, розподіл бюджетних коштів.

Бібл.: 9.

Росоляк А., Дрижак Н.

Некоторые аспекты финансирования высшего образования в Украине в современных условиях

Исследованы вопросы функционирования и внедрения новых механизмов финансирования учреждений высшего образования в условиях реформирования данной отрасли. Авторы отмечают, что новый подход к источникам и процедуры финансирования высшей школы является серьезным вызовом для учебных заведений и движущей силой для изменения традиционных шаблонов мышления. Однако, для рационализации управленческих образовательных процессов, в первую очередь, следует принять необходимые меры для внедрения начатых реформ в сфере высшего образования.

Ключевые слова: образование, высшее образование, финансирование высшего образования, реформирование высшего образования, распределение бюджетных средств.

Rosoliak A., Dryzhak N.

Some aspects of financing higher education in Ukraine in modern conditions

The article raises questions about the functioning and implementation of new mechanisms for financing higher education institutions in the context of reforming this sector. The authors emphasize that a new approach to the sources and procedures of higher education funding is a major challenge for educational institutions and a driving force for changing traditional thinking patterns. However, in order to rationalize management education processes, it is essential to take the necessary steps to implement the ongoing reforms in higher education. The purpose of this article is to analyze the features and trends of reforming higher education funding in Ukraine, taking into account the reforms proposed by the Ukrainian government.

In order to increase the effectiveness of public education funding policies, it is first and foremost necessary to improve the planning of spending for the current year on the maintenance of educational institutions; to develop the independence of education institutions in the use of budgetary resources, and in particular, the revenues from the implementation of additional activities and paid services; improve the pricing system; implement tax optimization measures. In order to make better use of all financial resources by higher education, it is necessary to broaden the financial autonomy of universities on the one hand, which will significantly increase their financial and economic autonomy and stimulate improvement of indicators that affect the level of funding from the state. On the other hand, an effective mechanism for state crediting of educational services should be put in place, which will make the student feel responsible for learning success. The increase in the financial resources of universities due to budgetary and extra-

budgetary sources of funding and their adequate use in the future will increase the possibilities of using the academic potential of most universities, and will contribute to the development of higher education as one of the prerequisites for further progressive development of society.

Keywords: education, higher education, financing higher education, higher education reform, the distribution of budget funds.

Постановка проблеми. У системі вищої освіти України постійно відбуваються процеси оновлення та адаптації, що зумовлено викликами як зовнішніх факторів, так і внутрішніх, зокрема непослідовністю реформ, неготовністю закладів освіти до кардинальних змін тощо. Загалом процес забезпечення функціонування ЗВО в умовах ринкової економіки суттєво відрізняється від традиційного, що формувався в умовах адміністративної економіки. На нашу думку, утвердження України як повноправного члена європейської спільноти вимагає змін у всіх сферах, а особливо у галузі вищої освіти, оскільки цей напрямок є стратегічно важливим для повноцінного розвитку суспільства. Тому проблема вдосконалення механізму фінансування ВНЗ вищої освіти є безперечно актуальною.

У теперішній час в Україні простежується трансформація всіх сфер соціального забезпечення життя населення, посилюється потреба в дослідженнях і конструктивному підході до наукового обґрунтування методів державного впливу на соціальний розвиток суспільства. Особливої ваги набувають питання сприяння держави розвиткові сфери освіти через зростання диспропорцій між споживачами висококваліфікованих фахівців для підприємств, установ, закладів і фінансовими можливостями населення як постачальника кадрових ресурсів для отримання знань в установах сфери освіти [7, с. 488–491].

Вищевказане питання активно досліджувалося у працях таких авторів, як: О. Ю. Єрфорт, Л. Г. Ловінська, Г. А. Поляновський, Л. О. Попович, Г. М. Терещенко, О. В. Ткачук, О. Г. Чирва, Т. А. Яшук та ін. Проте слід зазначити, що наукові праці більшості дослідників проблематики здійснювалися і ґрунтувалися на законодавчих актах, які впродовж останніх кількох місяців зазнали певних змін, і тому є необхідність у подальших наукових дослідженнях, з урахуванням новацій у чинному законодавстві.

Метою дослідження є аналіз особливостей та напрямків реформування фінансування вищої освіти в Україні з урахуванням запропонованих українським урядом реформ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правові основи забезпечення фінансовими ресурсами ЗВО закріплені у Конституції України, Бюджетному кодексі України, законах України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про загальну середню освіту», «Про дошкільну освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійну (професійно-технічну) освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», щорічних законах про Державний бюджет України; президентських указах, зокрема «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року», «Про забезпечення дальшого розвитку вищої освіти в Україні»; постановках Кабінету Міністрів України, а саме «Про затвердження Положення про Державний реєстр наукових установ, яким надається підтримка держави» від 23 травня 2001р. № 380, «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності» від 27.08.2010 № 796; наказах МОН України: «Про обсяги фінансування наукових досліджень і розробок та фінансової підтримки наукових об'єктів, що становлять національне надбання, на 2020 рік за КПКВК 2201040» № 115 від 03.02.2020, «Про розподіл обсягу фінансування, передбаченого Міністерству освіти і науки України Законом України «Про Державний бюджет на 2020 рік», між закладами вищої освіти державної форми власності для підготовки здобувачів вищої освіти на умовах державного замовлення за рахунок видатків споживання загального фонду державного бюджету в 2020 році» від 23.01.2020 № 76 тощо.

Варто зауважити, що реформування економіки й потреба підвищення в загальному її ефективності зумовлюють потребу забезпечення всіх галузей професійними кадрами. Сучасні перетворення у суспільстві, соціально-економічний прогрес України стають можливими лише завдяки талановитим науковцям і кваліфікованим спеціалістам, а також всім іншим фахівцям із якісною освітою. Теорією й практикою ринкових змін доведено, що саме освіта й наука вважаються одними з основних джерел для подальшого забезпечення високих і стійких темпів економічного приросту в країні.

Сучасна вища освіта в нашій країні перебуває у процесі трансформації, саме це зумовлено насамперед світовими тенденціями (в т. ч. становленням економіки знань, інформаційного суспільства, враховуючи нові вимоги виробництва саме до освітнього капіталу), а також сучасними реформаційними перетвореннями в українському соціумі. Фінансування вищої освіти в нашій країні до 2020 р. здійснювалося практично із використанням кошторисно-бюджетного методу [1, с. 44–53]. Як слушно зазначає Т. Яшук: «Основним джерелом фінансування вітчизняних ВНЗ залишається державний бюджет, тенденцією

розвитку вітчизняного ринку освітніх послуг є неефективний перерозподіл фінансових ресурсів держави, що надзвичайно ускладнює прийняття необхідних соціально-економічних рішень у суспільному житті» [8, с. 1028]. Л. Попович наголошує на певних проблемах, що сформувались у сфері фінансування вищої освіти, зокрема незбалансованість джерел фінансування (превалювання саме державного сегменту), недостатнє фінансування інноваційної складової та розвитку науково-педагогічного потенціалу тощо [4, с. 41].

З 1-го січня 2020 р. в Україні розпочалася суттєва реформа вищої освіти. Задля цього в Міністерстві освіти і науки запланували такі кроки:

- провести зміни до розподілу бюджетних коштів і фінансування загалом;
- надати певну управлінську автономію навчальним закладам;
- провести оновлення правил роботи з ректорами;
- створити абсолютно нові наглядові органи;
- суттєво розширити можливості саме для освіти дорослих.

Такі зміни ініційовано новим законом. Президент України Володимир Зеленський підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти» № 392-IX, ухвалений Верховною Радою України 18 грудня 2019 р. Згідно з цим законом передбачено врегулювання процедури ліцензування освітньої діяльності, а також вступу на навчання для здобуття вищої освіти, в т. ч. реалізації різних міждисциплінарних освітніх програм [3].

Варто зазначити, що згаданий вище документ врегулює ще й питання, які стосуються забезпечення якості вищої освіти, в т. ч. форм здобуття освіти й вимог до керівників всіх ЗВО, так звана Національна рамка кваліфікацій тощо. Також закон створює важливі умови для зміцнення європейських засад подальшого функціонування системи вищої освіти, яке сприятиме її зближенню з системами інших країн Болонського процесу, зокрема збільшенню прозорості, автономії, доброчесності, а також відповідальності головних учасників освітнього процесу за кінцевий результат.

Передбачається створення передумов для рівного доступу до освіти й якісного вимірювання результатів навчання саме завдяки розширенню сфери подальшого використання зовнішнього незалежного оцінювання. Також прописані зміни в управлінні вітчизняними ВНЗ, які надалі матимуть набагато менше бюрократичних процедур саме під час ліцензування. Таким чином, пропонується скасувати ліцензування понад ста спеціальностей, окрім «регульованих професій» [3].

З метою виключення корупційної складової із цієї галузі процес ліцензування планується зробити електронним. Тобто кожен етап ліцензування повинен проходити через прозорі електронні бази.

Водночас оновлено список категорій вступників, котрі будуть мати переваги саме при вступі до ЗВО. Такі переваги закріплюватимуться за учасниками міжнародних учнівських олімпіад, Олімпійських або ж Паралімпійських і Дефлімпійських ігор, котрі зможуть отримати додаткові бали уже при вступі. Також переваги надаватимуться військовим, котрі проходять службу за контрактом. Відповідно до нового закону вони зможуть вступати на військові спеціальності уже без складання ЗНО [2].

Всі кандидати на ректорські посади змагатимуться між собою на виборах за своїми програмами. Таким чином, програма переможця буде частиною контракту із Міносвіти саме з конкретними КРІ (основні показники активності), за котрими визначатиметься ефективність подальшої роботи ректора на його посаді.

Вищим навчальним закладам також пропонується укладати із студентами контрактної та державної форми навчання договори під час вступу до університету. В такій угоді потрібно буде вказувати термін навчання і відповідальність кожної із сторін. Це потрібно, на думку представників МОН, для того, щоб розмежувати права та обов'язки абітурієнтів.

Відповідно до нового закону із 2020 р. ЗВО фінансуються уже за формулою, де університети із кращими результатами діяльності будуть отримувати більше фінансування порівняно з минулим роком [9].

Розрахунок обсягу фінансування в 2020 р. проводився МОН за конкретними показниками, а саме: масштаб університету; регіональний коефіцієнт; контингент; позиції у міжнародних рейтингах; обсяг коштів на дослідження, котрі університет залучає від бізнесу або з міжнародних грантів. З 2021 р. до таких показників додасться ще й показник працевлаштування випускників, котрий МОН буде відслідковувати через онлайн-систему. Задля поступовості переходу до змін у 2020 р. запроваджено обмеження для мінімальної й максимальної зміни бюджетного фінансування кожного закладу вищої освіти – 95% та 120% від 2019 р. відповідно [9].

Фінансування за такою формулою отримують 136 закладів вищої освіти, а також 12 їхніх філій, котрі мають власні кошториси. У 2020 р. 94 заклади отримують 100–120% від бюджету 2019 р., а 54 – 95–99% від бюджету 2019 р. Завдяки такому розрахунку фінансування за вищевказаною формулою в 2020 р. 17 універси-

тетів отримують збільшення фінансування практично на понад 15 мле грн. З-поміж них такі: Київський політехнічний інститут ім. І. Сікорського, Львівська політехніка, Сумський державний університет, Харківський політехнічний інститут, Ужгородський національний університет тощо [9].

Показники, за котрими МОН проводить розрахунок розподілу фінансування, дають університетам змогу чітко розуміти, по якій траєкторії їм треба рухатись, аби покращувати свої позиції.

Відтепер фактична кількість студентів за бюджетною формою навчання (контингент) – це лише один із семи показників, котрі впливають на формування бюджету. Таким чином, протягом наступних трьох років значення цього показника буде помітно зменшуватись. Додатково держава буде стимулювати університети зберігати свій профіль, а саме – технічні університети підтримувати технічні спеціальності [9].

Показник масштабу стимулюватиме заклади вищої освіти об'єднуватись й ефективно використовувати ресурси. Оскільки університети, в яких навчається менше 1000 студентів, отримуватимуть менше бюджетних коштів, а ті, де є понад три, п'ять і десять тисяч студентів, відповідно будуть отримувати більше.

Застосування регіонального коефіцієнта у формулі дало змогу регіональним університетам у 2020 р. отримати набагато краще фінансування. За попередні роки саме через вплив абітурієнтів у великі міста регіональні ЗВО втрачали студентів та не мали ресурсів задля подальшого розвитку. Застосувавши регіональний коефіцієнт, держава підтримуватиме регіональні університети.

Наявність українських університетів у міжнародних рейтингах – це суттєвий стимул працювати над міжнародним визнанням та репутацією, а також підвищення шансів залучати саме іноземних студентів. Міністерство буде враховувати позиції ЗВО в QS World University Rankings, Academic Ranking of World Universities та The Times Higher Education World University Rankings. На сьогодні лише п'ять ЗВО, котрі входять до рейтингів, змогли отримати додаткове фінансування за цим показником [9].

Кількість грошей на дослідження, котрі університет залучає саме від бізнесу й з міжнародних грантів, свідчить про те, що закладу довіряють донори або ж бізнес. Держава, використавши цей показник, буде стимулювати університети розвивати науку й диверсифікувати джерела надходження грошей.

Працевлаштування випускників – також дуже важливий показник, котрий МОН почне застосовувати під час розрахунку фінансування ЗВО з 2021 р. В 2020 р. МОН запустить електронну систему, котра буде моніторити, чи працюють випускники того або ж іншого університету на посаді, яка вимагає вищої освіти. Цей показник стимулюватиме університети підвищувати саме якість освіти, враховуючи потреби ринку праці, й сприяти працевлаштуванню своїх студентів.

Наступним важливим кроком Міністерства має стати спільна із профільним комітетом Верховної Ради розробка й внесення комплексних змін до законодавства, котрі нададуть фінансову автономію університетам [3].

З настанням незалежності в нашій країні відбувається процес трансформації системи підготовки висококваліфікованих кадрів з метою забезпечення відповідності її світовим та європейським стандартам якості освіти, видозмінюючи склад і структуру закладів, надавши ВНЗ свободу у виборі джерел фінансування, а також можливість комерціалізації своєї діяльності.

Досвід розвинених держав світу показує, що одним з найважливіших важелів адміністрування освітніх процесів є механізм державної підтримки ВНЗ. Витрати на освіту є вдалими інвестиціями в подальший розвиток економіки, оскільки розвиток усіх її галузей прямо залежить від рівня освіченості суспільства. Перехід до дієвого та ефективного функціонування вищої освіти поряд із посиленням вимог швидкого оновлення знань неминуче викликає потребу у зміні застарілих методів фінансування, які в сучасних умовах виявляються не в змозі забезпечити масштабну підготовку фахівців на високому фаховому рівні. Це ставить перед системою вищої освіти завдання створити такі механізми фінансування, які забезпечували б підготовку кадрів вищої кваліфікації за умови ефективного використання ресурсів [6, с. 101–105].

Т. Яшук пропонує для підвищення ефективності державної політики у галузі фінансування освіти здійснити такі заходи:

- удосконалити планування витрат на поточний рік з утримання установ освіти;
- поглиблювати і розвивати самостійність установ освіти у питаннях використання бюджетних коштів, а особливо доходів від здійснення додаткових видів діяльності та платних послуг;
- удосконалити систему ціноутворення;
- здійснити заходи з оптимізації оподаткування [8, с. 1026–1030].

Також доволі актуальним буде запровадження системи державного кредитування навчання безпосередньо студента. Тобто держава може надавати безвідсоткові або із заниженою ставкою кредити сту-

дентам, які добре навчаються та які не в змозі оплатити повну вартість навчання самостійно. Натомість студент бере на себе зобов'язання успішно навчатись та працювати у професійній сфері. На цьому наголошує й Г. Терещенко, який стверджує, що таке кредитування має переваги для вступників та їхніх батьків, зокрема перенесення витрат з періодів низької платоспроможності до періодів стабільних доходів; перекладання витрат на навчання з батьків на студентів, які самостійно оплачуватимуть вартість навчання після закінчення ЗВО [5, с. 109].

Висновки. З метою підвищення ефективності й більш раціонального використання вищою школою усіх фінансових коштів потрібно, з одного боку, розширити фінансову автономію ВНЗ, що значно підвищить рівень їхньої фінансово-господарської самостійності та стимулює до покращення показників, які впливають на рівень фінансування з боку держави. З іншого боку, слід запровадити дієвий механізм державного кредитування освітніх послуг, що дасть змогу відчуті студенту відповідальність та посилити успіхи у навчанні. А вже зростання фінансових можливостей ВНЗ саме за рахунок бюджетних та позабюджетних джерел фінансування й адекватне застосування їх надалі дасть змогу підвищити можливості використання академічного потенціалу більшості університетів та сприятиме розвитку вищої школи як однієї з обов'язкових умов для подальшого поступального розвитку суспільства й держави.

Список використаних джерел

1. Єрфорт О. Ю. Оцінка структури джерел фінансування вищої освіти в контексті соціальної справедливості. *Фінанси України*. 2018. Вип. 10. С. 44–53.
2. Про вищу освіту : Закон України від 16 січня 2020 року № 1556-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 12.02.2020).
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти : Закон України від 18 грудня 2019 року № 392-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-20> (дата звернення: 12.02.2020).
4. Поляновський Г. А. Стратегічні орієнтири вдосконалення фінансування державних закладів вищої освіти України. *Бізнес Інформ*. 2019. Вип. 5. С. 185–191.
5. Попович Л. О. Характеристика механізму фінансування закладів вищої освіти. *Вісник Хмельницького нац. ун-ту. Сер. : Економічні науки*. 2018. Вип. 1. С. 142–147.
6. Терещенко Г. М. Оцінювання переваг та недоліків фінансування здобуття вищої освіти через механізм кредитування та грантів на навчання студентів. *Освітня аналітика України*. 2018. Вип. 3. С. 108–127.
7. Чирва О. Г. Удосконалення управління фінансовим забезпеченням закладів вищої освіти. *Проблеми обліку, аудиту, аналізу та оподаткування в умовах глобалізації економіки : матеріали II Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., 25 лют. 2019 р.* Кривий Ріг : ДонНУЕТ, 2019. С. 488–491.
8. Ящук Т. А. Аналіз сучасного стану фінансового забезпечення вищої освіти в Україні. *Молодий вчений*. 2018. Вип. 1 (53). С. 1026–1030.
9. Більше грошей – сильнішим. МОН опублікувало розподіл державного фінансування університетів у 2020 році: веб-сайт. URL : <https://mon.gov.ua/ua/news/bilshe-groshej-silnishim-mon-opublikovalo-rozpodil-derzhfinansuvannya-universitetiv-u-2020-roci> (дата звернення: 17.02.2020).

References

1. Yerfort, O. Yu. & Yerfort, I. Yu. (2018). Ocinka struktury dzherel finansuvannja vyschoji osvity v konteksti social'noji spravedyvosti [Assessment of the structure of higher education financial sources in the context of social fairness]. *Finansy Ukrainy - Finance of Ukraine*, 10, 44-53 [in Ukrainian].
2. *Zakon Ukrainy «Pro vyschu osvitu» [The Law of Ukraine «On higher education»]*. (n.d.). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [in Ukrainian].
3. *Zakon Ukrainy «Pro vnesennja zmin do dejakyh zakoniv Ukrainy schodo vdoskonalennja osvith'oji dijal'nosti u sferi vyschoji osvity» [«On Amendments to Some Laws of Ukraine on improving educational activities in higher education»]*. № 392-IX (n.d.). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-20> [in Ukrainian].
4. Polyanovskij, G. A. (2019). Strategichni orijentyry vdoskonalennja finansuvannja derzhavnyh zakladiv vyschoji osvity Ukrainy [Strategic Guidelines to Improve the Financing of State Higher Education Institutions in Ukraine]. *Biznes Inform – Business Inform*, 5, 185-191 [in Ukrainian].
5. Popovych, L. O. (2018). Harakterystyka mehanizmu finansuvannja zakladiv vyschoji osvity [Characteristics of mechanism for financing higher education institutions]. *Visnyk Hmelnyckogo nacionalnogo universytetu - Bulletin of Khmelnytsky National University. Economic sciences*, 1, 142-147 [in Ukrainian].

6. Tereschenko, G. M. (2018) Ocinjuvannja perevag ta nedolikh finansuvannja zdobuttja vyschoji osvity cherez mehanizm kredytuvannja ta grantiv na navchannja studentiv [Assessment of the advantages and disadvantages in financing of higher education through the lending mechanism and student grants]. *Osvitnja analityka Ukrainy - Educational analytics of Ukraine*, 3, 108-127 [in Ukrainian].
7. Chyrva, O. G. (2019). Udoskonalennja upravlinnja finansovym zabezpechennjam zakladiv vyschoji osvity. *Problemy obliku, audytu, analizu ta opodatkuvannja v umovah globalizaciji ekonomiky: materialy II Vseukr. nauk.-prakt. internet-konfer* [Improving the financial management of higher education institutions. Problems of accounting, audit, analysis and taxation in the conditions of globalization of economy], Kryvyj Rih, 488–491 [in Ukrainian].
8. Yaschuk, T. A. (2018). Analiz suchasnogo stanu finansovogo zabezpechennja vyschoji osvity v Ukraini [Analysis of the current state of financial support for higher education in Ukraine] . *Molodyy vchenyj – Young Scientist*, 53, 1026–1030 [in Ukrainian].
9. *Bilshe groshej – silnishym. MON opublikovalo rozpodil Derzhfinansuvannja universytetiv u 2020 roci* [The more money – the stronger. The Ministry of Education and Science published a breakdown of public funding for universities in 2020]. Retrieved from: <https://mon.gov.ua/ua/news/bilshe-groshej-silnishim-mon-opublikovalo-rozpodil-derzhfinansuvannya-universitetiv-u-2020-roci> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.02.2020.

Уляна Русанюк,
аспірант кафедри цивільного права та процесу
Навчально-наукового Інституту права,
психології та інноваційної освіти
Національного університету
«Львівська політехніка»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3147-6581>

НАУКОЗНАВЧА ОСНОВА ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Визначено наукознавчу основу дослідження профілактики адміністративних правопорушень, які вчиняються посадовими особами органів публічного управління. Виявлено, що ця основа сформована у єдності теоретичної, історіографічної, історичної компоненти розуміння проблеми. Особливу увагу зосереджено на питаннях формування термінологічної основи розмежування головних термінів «профілактика правопорушень у сфері власності», «запобігання вчиненню правопорушень», «попередження вчинення правопорушень». Розглянуто формування історичної ретроспективи становлення правового забезпечення профілактики правопорушень посадових осіб органів публічного управління, створення історіографічної основи дослідження.

Ключові слова: правопорушення, органи публічного управління, посадові особи, профілактика правопорушень, запобігання вчиненню правопорушень, попередження вчинення правопорушень.

Бібл.: 22.

Русанюк У.

Науковедческая основа исследования профилактики административных правонарушений должностных лиц органов публичного управления

Определено науковедческую основу исследования профилактики административных правонарушений, совершаемых должностными лицами органов публичного управления. Определено, что эта основа сформирована в единстве теоретической, историографической, исторической компоненты понимания проблемы. Особое внимание посвящено вопросу формирования терминологической основы разграничения ключевых терминов «профилактика правонарушений в сфере собственности», «предотвращение совершения правонарушений», «предупреждение совершения правонарушений». Рассмотрено формирование исторической ретроспективы становления правового обеспечения профилактики правонарушений должностных лиц органов публичного управления, формирование историографической базы исследования.

Ключевые слова: правонарушение, органы публичного управления, должностные лица, профилактика правонарушений, предотвращение совершения правонарушений, предупреждение совершения правонарушений.

Rusanyuk U.

Scientific basis for the study of the prevention of administrative offenses by public administration officials

The article is devoted to defining the scientific basis for the study of the prevention of administrative offenses committed by public administration officials. The article determines that this basis is formed in the unity of the theoretical, historiographical, historical component of understanding the problem. Particular attention is given to the formation of the terminological basis for the delimitation of key terms «prevention of offenses in the field of property», «warning of offenses», «prevention of offenses». The article focuses on the formation of a historical retrospective of legal support for the prevention of offenses by public administration officials, the formation of the historiographical basis of the study. The author found that «prevention of property offenses» is a system of general and specific measures that may be socio-economic, cultural, ideological, or exclusively legal, and include, in particular, the implementation of measures to prevent offenses. Among the latter are, for example, preventive police measures (checking IDs, interviewing a person, requesting to leave a place and restricting access to a certain area, penetration into housing or other possession of a person, etc.). The targeted nature of crime prevention measures gives grounds for isolation as one of its varieties of prevention of committing such offenses.

The article is devoted to the analysis of pre-revolutionary legislation, which contained the legal norms that determined the administrative responsibility of officials, the prerequisites for the formation of a modern system of legal regulation of administrative responsibility.

© Уляна Русанюк, 2020

The article states that an important component of the scientific basis for the study of the prevention of administrative offenses by public administration officials is the separation of the historiographic component of this scientific basis and the definition of scientific problems of the research area. The historiographic array is represented by three blocks of scientific sources. It is established that in the modern scientific literature of the complex scientific research of prevention of administrative offenses of officials of public administration bodies is not carried out, as well as there are not solved scientific problems concerning formation of scientifically grounded ways of improvement of the legal support of the system of prevention of administrative offenses.

Keywords: *offenses, public administration bodies, officials, prevention of offenses, prevention of committing offenses, warning of committing offenses.*

Постановка проблеми. Пізнання наукознавчої основи дослідження профілактики адміністративних правопорушень, які вчиняються посадовими особами органів публічного управління, є засадничою умовою формування науково обґрунтованої концепції реформування правових засад організації та реалізації адміністративно-правових заходів профілактики цих проступків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формування наукознавчої основи дослідження профілактики адміністративних правопорушень, які вчиняються посадовими особами органів публічного управління, можливе завдяки доробку вітчизняних вчених, зокрема О. Андрєєва, І. Комарницька, А. Лещух, Ю. Назар, А. Нерсисян, О. Остапенко, А. Трофімчук. Однак через фрагментарність дослідження визначеної у статті проблеми, лише часткову присвяченість питанням профілактики правопорушень посадових осіб органів публічного управління, окреслена проблема потребує й подальшого ретельного наукового вивчення.

Мета дослідження полягає у визначенні наукознавчої основи дослідження профілактики адміністративних правопорушень, які вчиняються посадовими особами органів публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наукознавча основа дослідження профілактики адміністративних правопорушень посадових осіб органів публічного управління є не лише розумінням статичних констант правового характеру, а й проблематики в часовому вимірі з огляду на виникнення чинників, які зумовлюють її формування, механізмів вирішення конкретних проблем, перешкод щодо реалізації цього та недоліків прийнятих правових рішень чи наукових ідей на певному історичному етапі, чинників, які сприяють перетворенню наукових теорій у механізми правового регулювання. Ця основа сформована у єдності теоретичної, історіографічної, історичної компоненти розуміння проблеми.

Створення наукознавчої основи дослідження профілактики адміністративних правопорушень слід розпочати з наукознавчої інтерпретації основних термінів, серед яких юридичні терміни «профілактика правопорушень», «попередження правопорушень», «запобігання вчиненню правопорушень».

Зокрема, профілактику правопорушень в одних нормативно-правових актах визначають, як діяльність, спрямовану на виявлення та усунення причин і умов, що призводять до вчинення правопорушень [1], а в інших – як систему організаційних, правових і виховних заходів, спрямованих на попередження й усунення причин і умов, що сприяють учиненню протиправних дій [2].

Визначення, що пропонуються у вітчизняних словниках, акцентують на синонімічній природі категорій «профілактика правопорушень», «попередження правопорушень», «запобігання вчиненню правопорушень», містять пояснення змісту одних вищезазначених понять за допомогою інших [3, с. 567]. Тобто слова «профілактика» і «попередження» авторами сприймаються, як синоніми, щось тотожне.

Прагнення науковців обмежити зміст профілактики адміністративних правопорушень винятково певною діяльністю викликає застереження. Так, більш прийнятним є використання терміна «заходи». У зв'язку з тим, що поняття «захід» та «діяльність» співвідносяться, як загальне та часткове, такий підхід дає можливість охопити систему виховних, роз'яснювальних заходів, психологічний, фізичний вплив, заходи соціального характеру і спеціальні заходи, які стосуються усунення можливості вчинення конкретних правопорушень, що в комплексі становить зміст терміна «попередження правопорушень». У зв'язку з цим найбільш вдалим є підхід, висловлений І. О. Личенко. Автор розглядала це поняття, як цілісний комплекс заходів держави, її органів та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, громадських організацій та окремих громадян задля виявлення причин та умов вчинення адміністративних деліктів, усунення чинників, що впливають на формування протиправної діяльності особи, її суспільно-шкідливу поведінку, ліквідацію такого соціального явища, як адміністративна деліктність, її попередження і припинення [4, с. 155].

Такий підхід був підтриманий й іншими науковцями, зокрема І. І. Комарницькою, яка у своїй дисертації розглядає це поняття, як певний інтегрований цілісний комплекс заходів соціального, спеціального та індивідуального характеру [5, с. 7].

Щодо розмежування термінів «запобігання адміністративним правопорушенням» та «профілактика адміністративних правопорушень», наукова література містить твердження про їх тотожність, як заходів, які спрямовані на нейтралізацію, локалізацію та усунення причин і умов, які спричиняють вчинення правопорушень [6, с. 42].

З огляду на твердження С. Сафронова про те, що профілактика адміністративних деліктів може бути розглянута у трьох аспектах, зокрема як попередження правопорушень, запобігання їхньому вчиненню та їхнє припинення [7, с. 83], І. І. Комарницька стверджує, що загальним терміном, який відображає вузький зміст профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності, є поняття «запобігання адміністративним правопорушенням» [8, с. 31]. Тобто профілактика правопорушень реалізується через широкий перелік як соціально-економічного, культурного, ідеологічного характеру, так і через систему спеціальних заходів адміністративно-примусового характеру. Власне система останніх і виявляється, як запобігання вчиненню правопорушень.

Таким чином, «профілактика правопорушень у сфері власності» є ширшим за терміни «запобігання вчиненню правопорушень», «попередження вчинення правопорушень». Вона є системою загальних та спеціальних заходів, які можуть мати соціально-економічний, культурний, ідеологічний характер або винятково правовий, та полягати, зокрема, у застосуванні заходів запобігання вчиненню правопорушень. Серед останніх, наприклад, превентивні поліцейські заходи (перевірка документів особи, опитування особи, вимога залишити місце й обмеження доступу до визначеної території, проникнення до житла чи іншого володіння особи тощо). Цільова спрямованість заходів профілактики правопорушень дає підстави виокремлення як одного з її різновидів попередження вчинення таких деліктів.

Другою засадничою умовою дослідження профілактики адміністративних правопорушень, які вчиняються посадовими особами органів публічного управління, є з'ясування історичної зумовленості змісту вітчизняного законодавства та наукових підходів щодо досліджуваних питань, виокремлення історіографічного компоненту наукознавчої основи.

Дослідники переконують, що зародження інституту службових (посадових) деліктів бере свій початок з періоду Київської Русі, коли існували делікти проти князівського правосуддя та порядку управління, а важливим завданням держави була охорона і захист публічних службових відносин, що стосувалися «княжих людей», а відповідно до Литовських статутів у редакціях 1529, 1566 та 1588 рр. влади великого князя, а також прав і вольностей шляхетських [9, с. 254].

Дореволюційне законодавство містило правові норми, які визначали адміністративну відповідальність службових осіб. Зокрема, чинне на тогочасних теренах нашої держави законодавство Російської імперії за службові правопорушення передбачало дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. У Положенні про губернські і повітові земські установи 1864 р. у главі V було передбачено юридичну відповідальність земських гласних та земських службовців [10, с. 87].

Прототип сучасної системи правової регламентації адміністративної відповідальності, як і нормативно-правова основа кваліфікації діянь, які є адміністративними правопорушеннями, остаточно сформувався саме в радянські часи. Адміністративний кодекс УСРР 1927 р. у Поділі I «Засади» кодексу визначав своїм завданням «забезпечити запровадження революційної законності в адміністративній царині та систематизувати правила, що регулюють, відповідно до основних принципів радянського ладу, діяльність адміністративних органів та інших органів влади в цій царині». Важливо, що якогось спеціального порядку притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності, як і складів службових (посадових) правопорушень цей кодекс не містив. Незважаючи на це, особлива увага законодавця стосувалася адміністративної відповідальності за порушення встановлених правил державного управління. Зокрема, за порушення обов'язкових постанов застосовувалися такі стягнення: оголошення громадської догани усно або у пресі; штраф до 100 крб.; примусові роботи на термін до одного місяця; арешт на термін не більше двох тижнів [11].

Адміністративна відповідальність посадових осіб органів державної влади протягом багатьох років не мала належної правової регламентації. Хоча термін «посадова особа» доволі широко використовувався у нормативно-правових актах радянського періоду, проте згадка про відповідальність посадових осіб наводиться у нормативно-правових актах військового періоду. Вона присутня в постанові РНК і ЦК ВКЩ(б) від 13 квітня 1942 р. «Про порядок мобілізації на сільськогосподарські роботи в колгоспи, радгоспи і МТС працездатного населення міст і сільських місцевостей», в Указі 15 листопада 1943 р. «Про відповідальність за розголошення державної таємниці та за втрату документів, що містять державні таємниці», в Указі 2 травня 1943 р. «Про відповідальність за незаконне нагородження орденами і медалями СРСР і нагрудними знаками, за привласнення орденів, медалей і нагрудних знаків та передачу їх нагородженими особами іншим особам» та багатьох інших нормативних актах [12].

Доволі часто службові делікти радянського періоду зумовлювали застосування кримінальної відповідальності. Зокрема, 30 червня 1970 р. було прийнято постанову Пленуму Верховного Суду СРСР № 6 про доповнення постанови від 31 липня 1962 р. № 9 «Про судову практику у справах про хабарництво», визнавши суб'єктом службового злочину у вигляді одержання хабара не лише державних службовців, а й працівників державних, кооперативних і громадських установ, підприємств і організацій, які через своє службове становище і виконувані ними службові обов'язки могли вжити заходів до здійснення іншими посадовими особами дій, бажаних для хабародавців (референти, інспектори, консультанти, інструктори, товарознавці) [13].

Вперше поняття посадової особи на законодавчому рівні в Україні було закріплено у ст. 2 Закону «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ [4, с. 18].

Історичні умови становлення державності в Україні, спадок у вигляді заполітизованих, штучно криміналізованих нормативно-правових актів у сфері профілактики правопорушень посадових осіб радянської доби негативно позначався і на становленні наукових поглядів та підходів до всієї профілактичної діяльності щодо досліджуваних деліктів.

Важливою складовою наукознавчої основи дослідження вищеокреслених питань є виокремлення історіографічного компоненту цієї наукознавчої основи та визначення наукознавчих проблем досліджуваної сфери. Історіографічний масив може бути представлений трьома блоками наукових джерел. Перша група таких праць – це напрацювання загальнонаукового характеру, зокрема неправового або правового змісту, що мають винятково історико-правову цінність, дослідження яких дає глибше уявлення про специфіку адміністративних правопорушень посадових осіб органів публічного управління, історичні аспекти становлення правового забезпечення цієї сфери суспільних відносин, психологічний портрет правопорушника і його жертви, здатність тих чи інших заходів психологічно вплинути на поведінку особи та виявити схильність таких осіб до різних деліктних виявів у службовій діяльності, забезпечити виховання, психологічну допомогу людям, а також економічна література, що стосується економічних чинників, що впливають на протиправну поведінку посадових осіб.

Формування історичної ретроспективи становлення правового забезпечення профілактики правопорушень посадових осіб органів публічного управління можливе завдяки ознайомленню з працями О. І. Анатольєва [14], В. М. Махоніна [15], П. П. Осипова [16] та інших. Друга група охоплює наукову юридичну літературу неадміністративно-правового змісту, яка незважаючи на те, що не є спеціалізованою в галузі адміністративного права, відіграє вагомий роль у пізнанні суті профілактики адміністративних правопорушень посадових осіб органів публічного управління. До такої літератури слід віднести дослідження в галузі публічного управління, які стосуються діяльності посадових осіб, проходження державної служби, здійснення публічно-сервісної діяльності (праці таких учених, як О. Оболенський [17], І.І. Нинюк [18], О. Дрозд [19]). Третя група наукових джерел охоплює літературу винятково адміністративно-правового змісту, яка присвячена дослідженню адміністративно-правових засобів профілактики деліктів, загальним питанням профілактики адміністративних правопорушень посадових осіб органів публічного управління, методів, способів її реалізації, особливостей застосування заходів профілактики різних деліктів у цій сфері, різновидів суб'єктів профілактики цих проступків та специфіки їхньої профілактичної роботи. Серед вагомих праць у цій сфері є дисертації О. Б. Андрєєвої [20], В. М. Бабакіна [21], В. М. Зінич [22].

Досі комплексного наукового дослідження профілактики адміністративних правопорушень посадових осіб органів публічного управління не здійснено, а також не вирішено наукознавчі проблеми, які стосуються формування науково обґрунтованих шляхів удосконалення правового забезпечення системи профілактики адміністративних проступків посадових осіб органів публічного управління, оптимізації системи суб'єктів профілактичної діяльності у цій сфері, визначення системи ефективних заходів, методів профілактики таких деліктів, з'ясування іноземного досвіду організації і здійснення профілактики правопорушень у цій сфері, адаптація якого була б доцільною в Україні.

Висновки. З огляду на зазначене слід констатувати недостатню увагу вітчизняних науковців до проблеми профілактики правопорушень посадових осіб органів публічного управління, складний спадок правового регулювання цієї сфери в радянський період, що характеризувався заполітизованістю, штучною криміналізацією складів протиправних діянь, які вчинялися посадовими особами, відсутністю ефективних нормативно-правових актів у сфері профілактики правопорушень того періоду, так і відсутність наукового обґрунтування шляхів вирішення проблеми уніфікації нормативного регулювання цієї сфери в наш час, відсутність намагання законодавця удосконалити правове забезпечення профілактичної діяльності.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України МВС України : Наказ Національної поліції України МВС України від 19.12.2017 № 1044. *Офіційний вісник України*. 2018. № 45. С. 116.
2. Про затвердження Положення про профілактику правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками митної служби України Держмитслужба України : Наказ Державної митної служби України від 24.05.2004 № 380 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0875-04/print> (дата звернення: 28.01.2020).
3. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. Москва : Русский язык, 1986. 797 с.
4. Личенко І. О. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування : навч. посіб. Львів, 2011. 183 с.
5. Комарницька І. І. Профілактика адміністративних правопорушень у сфері власності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 19 с.
6. Кантор Н. Ю. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у сфері економіки як основа забезпечення економічної стабільності держави. *Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка». Сер. : Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 39–44.
7. Сафронов С. Профілактична діяльність слідчого органів внутрішніх справ України. *Право України*. 2002. № 2. С. 82–85.
8. Комарницька І. І. Профілактика адміністративних правопорушень у сфері власності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 198 с.
9. Нерсисян А. С. Розвиток нормативного регулювання протидії службовій злочинності в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 254–257.
10. Козаченко А. Відповідальність гласних і земських службовців за службові правопорушення. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 3. С. 86–95.
11. Гончаренко В. Д., Рогожин А. Й., Святоцький О. Д. Хрестоматія з історії держави і права України. Т. 2. Лютий 1917 р. 1996 р. : навч. посіб. для юрид. вищ. навч. закладів і факульт. Київ, 1997. 800 с.
12. Советское право в период Великой Отечественной войны: Уголовное право. Уголовный процесс. Ч. 2 / Исаев М. М., Карев Д. С., Утевский Б. С. ; под ред. : Голяков И. Т. Москва, 1948. 215 с.
13. Судебная практика в контексте принципов законности и права : сб. науч. тр. / редкол. : В. М. Хомич (гл. ред) [и др.]. Минск, 2006. С.163–173.
14. Анатольєва О. І. Правове регулювання боротьби з безпритульністю, бездоглядністю та правопорушеннями неповнолітніх у ЄСПП у 20-х роках ХХ століття : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 Київ, 2003. 20 с.
15. Манохин М. Советская государственная служба. Москва, 1966, 195 с.
16. Осипов П. П. Гуманистические основы предупреждения преступлений в социалистическом обществе. *Правоведение*. 1975. № 3. С. 87–95.
17. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ, 2003. 344 с.
18. Нинюк І. І. Професіоналізм державних службовців: сутність, стан та особливості формування : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.03. Київ, 2005. 20 с.
19. Дрозд О. Узгодження норм адміністративного та трудового права у сфері правового регулювання проходження державної служби в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 110–114.
20. Андреева О. Б. Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 1999. 17 с.
21. Бабакін В. М. Діяльність транспортної міліції в Україні щодо профілактики адміністративних правопорушень у сфері пасажирських та вантажних перевезень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 17 с.
22. Зінич В. М. Дільничний інспектор міліції як суб'єкт профілактики правопорушень: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 20 с.

References

1. Pro zatverdzhennya Instruksiyi z orhanizatsiyi roboty pidrozdiliv yuvenalnoyi preventsiyi Natsionalnoyi politsiyi Ukrayiny MVS Ukrayiny: Nakaz Natsionalnoyi politsiyi Ukrayiny MVS Ukrayiny №1044 vid 19.12.2017 [On approval of the Instruction on organization of work of units of juvenile prevention of the National police of Ukraine of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Order of the National Police of Ukraine Ministry of Internal Affairs of Ukraine] (2017). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny. – Official Bulletin of Ukraine, 45*, 116 [in Ukrainian].

2. *Pro zatverdzhennya Polozhennya pro profilaktyku pravoporushen' , povyazanykh iz zdiysnenniam sluzhbovoyi diyalnosti pratsivnykamy mytnoyi sluzhby Ukrayiny Derzhmyt sluzhba Ukrayiny: Nakaz Derzhavnoyi mytnoyi sluzhby Ukrayiny vid 24.05.2004 № 380. [On approval of the Regulations on the prevention of offenses related to the performance of official activity by the Customs Service of Ukraine]. (2004). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0875-04/print> [in Ukrainian].*
3. Ozhegov, S. I. (1986). *Slovar russkogo yazyka [Dictionary of the Russian language]*. Moskva: Russkii yazyk [in Russian].
4. Lychenko, I.O. (2011). *Administratyvna vidpovidalnist posadovykh osib orhaniv mistsevoho samovryaduvannya: navch. pos. [Administrative responsibility of officials of local self-government bodies]*. Lviv [in Ukrainian].
5. Komarnytska, I. I. (2016). *Profilaktyka administratyvnykh pravoporushen' u sferi vlasnosti [Prevention of administrative offenses in the field of property]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Kyiv [in Ukrainian]*.
6. Kantor, N. Yu. (2015). *Administratyvno-pravovy mekhanizm zapobihannya pravoporushennyam u sferi ekonomiky yak osnova zabezpechennya ekonomichnoyi stabilnosti derzhavy. [Administrative and legal mechanism for prevention of crime in the sphere of economy as a basis for ensuring the economic stability of the state]. Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politehnika». Yurydychni nauky, – Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Law, 824, 39-44 [in Ukrainian]*.
7. Safronov, S. (2002). *Profilaktychna diyal'nist' slidchoho orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrayiny [Administrative and legal mechanism for prevention of crime in the sphere of economy as a basis for ensuring the economic stability of the state]. Pravo Ukrayiny, – Law of Ukraine 2, 82–85 [in Ukrainian]*.
8. Komarnytska, I. I. (2016). *Profilaktyka administratyvnykh pravoporushen' u sferi vlasnosti [Prevention of administrative offenses in the field of property]: dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Kyiv [in Ukrainian]*.
9. Nersesyanyan, A.S. (2013). *Rozvytok normatyvnoho rehulyuvannya protydyi sluzhbovyi zlochynnosti v Ukrayini [Development of normative regulation of counteraction to official crime in Ukraine]. Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Journal of the Kyiv University of Law, 1, 254-257 [in Ukrainian]*.
10. Kozachenko, A. (2009). *Vidpovidalnist hlasnykh i zemskykh sluzhbovtziv za sluzhbovi pravoporushennya [Development of normative regulation of counteraction to official crime in Ukraine]. Visnyk Akademiyi pravovykh nauk Ukrayiny – Bulletin of the Academy of Law Sciences of Ukraine, 3, 86-95 [in Ukrainian]*.
11. Honcharenko, V. D., Rohozhyn, A. Y., Svyatotsky, O. D. (1997). *Khrestomatiya z istoriyi derzhavy i prava Ukrayiny. Tom 2. [Reader on State History and Law of Ukraine. Volume 2]. Kyiv [in Ukrainian]*.
12. Isaev, M.M., Karev, D.S., Utevs'kiy, B.S. (1948). *Sovetskoe pravo v period Velikoi Otechestvennoi voyny: Ugolovnoe pravo. Ugolovnyi protsess. Ch. 2. [Soviet law during the Great Patriotic War: Criminal law. Criminal process. Part 2]. Moskva, [in Russian]*.
13. Khomich, V.M. (2006). *Sudebnaya praktika v kontekste printsipov zakonnosti i prava [Judicial practice in the context of the principles of legality and law]. Sbornik nauchnykh trudov. – Collection of scientific works, Minsk, 163-173 [in Russian]*.
14. Anatolieva, O.I. (2003). *Pravove rehuliuвання бороти з безпритул'nistyu, bezdohlyadnistyu ta pravoporushennyamy nepovnolitnih v USRR u 20-h rokakh XX stolittya [The law regulates the fight against inconspicuousness, recklessness and legal disproportionate rights in USRR in 20-ies of the twentieth century]: avtoref. dys... kand. yuryd. nauk: 12.00.01 Kyiv [in Ukrainian]*.
15. Manokhin, M. (1966). *Sovetskaya gosudarstvennaya sluzhba [Soviet public service]*. Moskva [in Russian].
16. Osipov, P. P. (1975). *Gumanisticheskie osnovy preduprezhdeniya prestuplenii v sotsialisticheskom obshchestve [The humanistic foundations of crime prevention in a socialist society]. Pravovedenie – Jurisprudence, 3, 87-95 [in Russian]*.
17. Obolenskii O. Yu. (2003). *Derzhavna sluzhba [State Service]*. Kyiv [in Ukrainian].
18. Nynyuk, I.I. (2005). *Profesionalizm derzhavnykh sluzhbovtziv: sutnist', stan ta osoblyvosti formuvannya [Professionalism of Civil Servants: Essence, Condition and Features of Formation] : avtoref. dys... kand. nauk. z derzh. upr.: 25.00.03. Kyiv [in Ukrainian]*.
19. Drozd, O. (2016). *Uzhodzhennya norm administratyvnoho ta trudovoho prava u sferi pravovoho rehulyuvannya prokhodzhennya derzhavnoyi sluzhby v Ukrayini [Harmonization of administrative and labor law in the field of legal regulation of civil service in Ukraine]. Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law, 11, 110-114 [in Ukrainian]*.

20. Andryeyeva, O.B. (1999). *Diyalnist orhaniv vnutrishnikh sprav po profilaktytsi pravoporushen v suchasnykh umovakh [The activity of law enforcement agencies in the prevention of offenses in modern conditions: abstract]: avtoref. dys... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kharkiv [in Ukrainian].*
21. Babakin, V.M. (2009). *Diyalnist transportnoyi militsii v Ukraini shchodo profilaktyky administratyvnykh pravoporushen u sferi pasazhyrskykh ta vantazhnykh perevezen [Activity of transport police in Ukraine on prevention of administrative offenses in the field of passenger and freight transportation]: avtoref. dys... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kharkiv, 2009. 17 p. [in Ukrainian].*
22. Zynych, V.M. (2007). *Dilnychnyi inspektor militsiyi yak subekt profilaktyky pravoporushen: orhanizatsiyno-pravovyy aspekt [The district police inspector as a subject of crime prevention] : avtoref. dys... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kyiv. 20 p. [in Ukrainian].*

Стаття надійшла до редакції 15.02.2020.

DOI: 10.35774/app2020.01.123
УДК 342.951

Віталій Сімчук,
здобувач
Науково-дослідного інституту
публічного права

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАЦІВНИКА МИТНОЇ СЛУЖБИ

Проаналізовано наукові точки зору на поняття та змістовну характеристику адміністративно-правового статусу працівника митного органу, визначено критерії класифікації державних службовців залежно від владних повноважень на допоміжний персонал, спеціалістів, представників адміністративної влади, посадових осіб. Розвиваючи погляди науковців, визначено поняття адміністративно-правового статусу працівника митної служби.

Ключові слова: посадова особа, митні органи, митна служба, правовий статус, адміністративно-правовий статус, державний службовець.

Бібл.: 14.

Сімчук В.

Общая характеристика административно-правового статуса работников таможенной службы

Проанализированы научные точки зрения на понятие и содержательную характеристику административно-правового статуса работника таможенного органа, определены критерии классификации государственных служащих в зависимости от властных полномочий на вспомогательный персонал, специалистов, представителей административной власти, должностных лиц. Развивая взгляды ученых определено понятие административно-правового статуса работника таможенной службы.

Ключевые слова: должностное лицо, таможенные органы, таможенная служба, правовой статус, административно-правовой статус, государственный служащий.

Simchuk V.

General characteristic of the administrative legal status of customs service employees

The article analyzes the scientific points of view on the concept and meaningful description of the administrative-legal status of a customs officer; defines the criteria for classifying civil servants depending on the authority to support staff, specialists, representatives of administrative authorities, and officials. Developing the views of scientists, the concept of the administrative and legal status of a customs officer is defined.

Keywords: official, customs authorities, customs service, legal status, administrative and legal status, public servant.

Постановка проблеми. В рамках реформування системи органів, що реалізують державну митну політику, Урядом прийнято рішення щодо формування територіальних органів Державної митної служби. Передбачено утворення шістнадцяти митниць та двох спеціалізованих органів (Спеціалізованої лабораторії з питань експертизи та досліджень, Департаменту спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення) шляхом скорочення та реорганізації територіальних органів Державної фіскальної служби. Очікуваний результат – оптимізація штатної чисельності митниць, вивільнення додаткових штатних одиниць для кадрового посилення функціональних підрозділів, які безпосередньо здійснюють митний контроль та митне оформлення товарів і транспортних засобів [1].

Відновлення митної служби та формування оновленого нормативно-правового регулювання її діяльності потребує подальшого розгляду та визначення основних елементів адміністративно-правового статусу працівників митних органів та їх змістовного наповнення.

Митний кодекс та нормативно-правові акти, відповідно до яких здійснюють свою діяльність працівники митних органів, є не достатньо досконалими та не повною мірою відповідають умовам сьогодення, свідченням цього є постійне реформування правоохоронної системи загалом та Державної митної служби зокреми, яка триває сьогодні. Це частково обумовлено не досить довершеною митною політикою щодо державної служби загалом, що виражається у відсутності належного правового регулювання.

Визначенню поняття та структури адміністративно-правового статусу працівника митної служби приділяється велика увага як у загальній теорії права, так і в галузевих науках. Проте фахівці й досі не мають єдиного погляду з цього приводу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суттєвий внесок у розвиток теорії адміністративно-правового статусу працівника митної служби зробили такі науковці: О. Л. Соколенко, І. О. Бондаренко, Л. М. Давиденко, Г. Л. Карпенко, В. К. Ковальський, В. Т. Комзюк, Т. В. Корнева, Ю. Д. Кунев, В. Т. Комзюк, О. М. Мельник, Д. В. Приймаченко, С. В. Продайко, О. І. Ткачук, О. В. Тодошочка та ін.

Мета спрямована на визначенні поняття та змістовного наповнення адміністративно-правового статусу працівників митної служби в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правовий статус є відправною точкою під час аналізу будь-яких суб'єктів державних правовідносин. Термін «статус» з латинської мови перекладається, як становище, положення, а отже, в правовій науці він має позначати певне місце суб'єкта правовідносин серед інших. Залежно від різновидів суб'єктів правовий статус може містити доволі широкий спектр правових характеристик. Це може стосуватися обсягу прав, обов'язків, компетенції, співвідношення цих понять та інших нюансів, які прямо чи опосередковано впливають на становище суб'єкта. Водночас аналіз значної кількості літератури з теорії держави та права, конституційного права свідчить, що термін «правовий статус» вживається переважно щодо таких категорій, як «людина», «громадянин», «іноземець», «особа без громадянства», «державний службовець», тобто позначає статус (становище) фізичної особи. Щодо юридичних осіб (у т. ч. органів державної влади) вживається термін «компетенція», який за значенням має бути тотожним поняттю «правовий статус» [2, с. 348; 3, с. 88–89].

Взаємовідносини особи з суспільством, державою можуть бути охарактеризовані за допомогою виокремлення різних видів статусів, в основу яких закладається належність до громадянства, державної служби (цивільної чи мілітаризованої), соціальне становище особи, військовий обов'язок, професійна діяльність, сімейний стан тощо. Правовий статус юридично опосередковує найбільш важливі, основні зв'язки між індивідами, державою, суспільством. Його характерною рисою є урегульованість нормами права [4, с. 547].

Правовий статус особи важливий не тільки з погляду виконання функцій і завдань держави, а й як складова частина загальної проблеми прав особи. Правильна та всебічна регламентація д в є змозгу громадянам здійснювати свої права та захищати законні інтереси.

Отже, в юридичній літературі є різні визначення правового статусу особи, тому доцільно розглянути деякі з них. Так, В. М. Чхиквадзе вважає, що це поняття охоплює соціально допустимі і необхідні можливості особи не тільки як індивіда, а й як громадянина [5, с. 86]. М. В. Вітрук включає до структури правового статусу правосуб'єктність як обов'язковий елемент його передумови [6, с. 31]. Хоча в літературі висловлюються й інші думки щодо цього елемента у структурі правового статусу, вважаємо, що правосуб'єктність є його підставою, оскільки саме вона передбачає здатність суб'єкта бути учасником правових відносин. Враховуючи можливість вияву цієї категорії опосередковано, через правоздатність, дієздатність і деліктоздатність, стає зрозумілим неможливість існування правового статусу без цього елемента [7].

Проаналізувавши загальнотеоретичні погляди на правовий статус, О. І. Ткачук відносить до правового статусу посадових осіб митних органів такі особливості: виникає у зв'язку із заміщенням державної посади, яка є базою для визначення його елементів; посадові особи виконують покладені на них завдання від імені держави та за її дорученням; їхня діяльність підпорядкована виконанню таких завдань і має офіційний характер; приймають присягу або урочисте зобов'язання посадових осіб митної служби України; їм присвоюються спеціальні звання; їхні права та обов'язки встановлюються у межах компетенції митних органів, оскільки права одночасно є обов'язками, оскільки вони використовуються в інтересах служби, а обов'язки – правами, бо інакше обов'язки неможливо буде здійснити; законні вимоги посадових осіб митних органів повинні виконуватися усіма, кому вони адресовані, про що прямо вказано в законодавчих актах; повинні дотримуватись установлених обмежень з метою ефективності службової діяльності; на них поширюється дія Дисциплінарного статуту та Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України; для них передбачені певні соціальні та матеріально-побутові гарантії; несуть підвищену юридичну відповідальність як за власні дії, так і за дії (бездіяльність) підлеглих їм осіб [8, с. 10].

Проаналізувавши погляди науковців щодо походження та становлення поняття правового статусу, необхідно визначити перелік осіб, які є працівниками митної служби.

Під працівником Державної митної служби України вважаємо за необхідне розуміти не тільки посадових осіб митної служби, а й усіх державних службовців цього органу. На нашу думку, з'ясуванню

сутності поняття «посадова особа» допоможе класифікація державних службовців, завданням якої є: чітка організація державної служби; визначення обсягу і характеру повноважень службовців; встановлення посад; налагодження взаємин між службовцями; здійснення контролю за організацією державної служби і належним виконанням службовцями посадових повноважень [7, с. 117].

В юридичній літературі наявні різноманітні підходи до класифікації державних службовців. Не вдаючись у полеміку з цього питання, наведемо класифікацію державних службовців, виділену Ю. П. Битяком. Критерієм класифікації державних службовців він обирає обсяг владних повноважень, якими їх наділено, і за цим критерієм поділяє їх на чотири групи [9, с. 91]: 1) допоміжний (технічний, обслуговуючий) персонал; 2) фахівці (спеціалісти); 3) представники адміністративної влади; 4) посадові особи.

Саме такий підхід ми візьмемо за основу під час розгляду правового статусу працівника митних органів за таким критерієм, як характер владних повноважень.

Так, допоміжний персонал виконує матеріально-технічні операції, що не мають юридичних наслідків (секретарі, касири та інші службовці, що здійснюють підготовку та оформлення документів, господарське обслуговування, діловодство тощо). Однак це не означає, що вони не беруть участі у процесі прийняття управлінських рішень. Своєю діяльністю вони створюють умови для здійснення юридично значущих дій. Матеріально-технічні операції, які вони здійснюють, мають допоміжний характер, їх основне призначення – обслуговування самого процесу управління, всіх інших форм управлінської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи органів виконавчої влади.

До фахівців (спеціалістів) належать службовці, які мають вищу освіту і виконують роботу, що вимагає додаткових знань або трудових навичок у певній галузі. Їх посади не пов'язані з керівною діяльністю і також не мають юридичних наслідків, і лише в окремих випадках, як виняток, дії цієї категорії державних службовців можуть мати юридичні наслідки. Фахівцями (спеціалістами) в митних органах є економісти та юрисконсульти, референти, інженери, експерти тощо.

Важливе значення для ефективної діяльності як Державної митної служби України взагалі, так і для її працівників зокрема відіграє теоретично обґрунтоване і практично аргументоване, закріплене в міжгалузевому законодавчому акті чітке визначення поняття, ознак, особливостей та правового статусу посадової особи.

Спроби визначення поняття «посадова особа» через її ознаки здійснювались багатьма вченими протягом тривалого часу, тому ми взяли до уваги ті ознаки, які функціонують у сучасній правовій науці:

- посадові особи – це службовці, які перебувають на публічній чи громадській службі;
- особи, які обіймають посади на підставі загальних чи спеціальних нормативних актів;
- наділені спеціальними владними (розпорядницькими) повноваженнями, що виявляються у праві вчиняти дії, безпосередньо спрямовані на здійснення юридичних наслідків;
- наділені правом згідно з посадою виконувати організаційно-розпорядницькі функції щодо реалізації компетенції державного чи громадського органу;
- для посадових осіб характерна більша відповідальність (соціальна та правова) за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків [10, с. 31].

Згідно з Митним кодексом України до митних органів належить центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, митниці та митні пости [11]. Реалізація державної митної політики забезпечується посадовими особами митної служби України, до яких належать працівники митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій, на яких цим Кодексом та іншими законами України покладено здійснення митної справи, організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і яким присвоєно спеціальні звання [12]. Віднесення кола осіб, на яких законодавчими актами чи нормативно-правовими документами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій у державних органах, до категорії посадових встановлено Законом України «Про державну службу» (ст. 2).

Щодо адміністративно-правового статусу працівника (державного службовця) митної служби, необхідно зазначити, що в адміністративно-правовій літературі дослідженню правового статусу державних службовців приділяється достатня увага.

О. М. Мельник визначає адміністративно-правовий статусу працівника митних органів, як систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які окреслюють його роль, місце та призначення у системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів та порядок взаємовідносин між ними [7, с. 187]. С. Д. Дубенко вважає, що правовий статус державних службовців – це сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, встановлених законодавством та гарантованих державою [13, с. 44].

Правовий статус особи має свій склад, тобто сукупність елементів. Вивчення відповідних концепцій складу, найчастіше вкрай суперечливих, дає змогу зробити висновок про відсутність у сучасній юридичній науці єдності поглядів щодо його елементів.

Так, М. В. Вітрук вважає, що адміністративно-правовий статус становить сукупність прав, обов'язків та законних інтересів [6, с. 147].

В. І. Новосьолов пропонує виокремлювати в структурі статусу адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки та правообов'язки [14, с. 87].

Аналіз наведених поглядів дає змогу зробити висновок, що їх автори, визначаючи правовий статус державного службовця, акцентують особливу увагу на таких його складових, як обов'язки і права, обумовлені тими завданнями, які виконує державний службовець відповідно до компетенції державного органу.

Висновки. Аналіз наведених вище теоретико-методологічних положень науковців щодо розуміння сутності категорії «адміністративно-правовий статус» та його елементного складу дав змогу зробити такі висновки:

1. Основне призначення категорії «правовий статус» полягає у деталізації особливих ознак суб'єктів правовідносин. У визначенні правового статусу будь-якого суб'єкта акцентується увага саме на його ролі та місці у системі правовідносин та на його відмінності від інших суб'єктів.

2. У теоретичному розумінні відсутній єдиний підхід науковців щодо визначення адміністративно-правового статусу, а наявна багатоманітність поглядів переважно зводиться до визначення його елементів.

3. Пропонуємо під адміністративно-правовим статусом працівника митних органів розуміти систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення у системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів та порядок взаємовідносин між ними.

Список використаних джерел

1. Про утворення територіальних органів Державної митної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 02 жовтня 2019 р. № 858.
2. Теория государства и права : учебник для юрид. вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. Москва : Издат. группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. 570 с.
3. Мельник О. М. Сутність та особливості адміністративно-правового статусу працівника митної служби України. Європейські перспективи. 2014. № 3. С. 88–92.
4. Большой юридический словарь / авт.-сост. : В. Н. Додонов и др. ; под ред. А. Я. Сухарева и др. Москва : Инфра М, 1998. 790 с.
5. Чхиквадзе В. М. Гуманизм, мир, личность. Москва, 1981. 229 с.
6. Витрук М. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. Москва, 1979. 239 с.
7. Мельник О. М. Адміністративно-правовий статус посадової особи працівника митної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2011. 213 с.
8. Ткачук О. І. Правовий статус посадових осіб працівників митної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 21 с.
9. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і факульт. / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
10. Іллічов М. О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 173 с.
11. Миний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44-45. № 46-47, № 48. Ст. 552.
12. Митний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 38–39. Ст. 288.
13. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посібник. Київ : Ін Юре, 1999. 242 с.
14. Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1976. 216 с.

References

1. *Pro utvorennia terytorialnykh orhaniv Derzhavnoi mytnoi sluzhby: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 02 zhovtnia 2019 r. № 858* [On the Establishment of Territorial Authorities of the State Customs Service: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 02, 2019 No. 858.] [in Ukrainian].

2. Teoriya hosudarstva y prava: uchebnyk dlia yurydycheskykh vuzov y fakultetov [The theory of state and law: a textbook for law schools and faculties] (1997) / pod red. V.M. Korelskoho, V.D. Perevalova. Moskva: Yzdatelskaia hruppa YNFRA M – NORMA [in Russian].
3. Melnyk, O. M. (2014). The essence and features of the administrative and legal status of the employee of the customs service of Ukraine [The essence and features of the administrative and legal status of the employee of the customs service of Ukraine]. *Yevropeiski perspektyvy - European perspectives*, 3, 88-92. [in Ukrainian].
4. *Bolshoi yurydycheskyi slovar [Large legal dictionary]* (1998) / avt.-sost.: V. N. Dodonov y dr.; Pod red. A. Ia. Sukhareva y dr. Moskva: Infra M [in Russian].
5. Chkhykvadze, V. M. (1981). *Humanyzm, myr, lychnost [Humanism, the world, personality]*. Moskva [in Russian].
6. Vitruk, M.V. (1979). *Osnovy teorii pravovoho polozhenia lichnosti v sotsialisticheskoy obshchestve [Fundamentals of the theory of the legal position of the individual in socialist society]*. Moskva [in Russian].
7. Melnyk, O. M. *Administratyvno-pravovyi status posadovoi osoby pratsivnyka mytnoi sluzhby Ukrainy [Administrative and legal status of an official of a customs officer of Ukraine]* (2011): dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Irpin [in Ukrainian].
8. Tkachuk, O. I. (2008). *Pravovyi status posadovykh osib pratsivnykiv mytnoi sluzhby Ukrainy [Legal status of officials of the Customs Service of Ukraine]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01. Kyiv [in Ukrainian].*
9. *Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine]* (2000): pidruchnyk dlia yuryd. vuziv i fak. / za red. Yu.P. Bytiaka. – Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
10. Illichov, M. O. (2002). *Administratyvno-pravove stanovyshche posadovoi osoby orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy [Administrative and Legal Status of the Official of the Internal Affairs Bodies of Ukraine]: dys. ... k.yu.n.: 12.00.07. Kyiv [in Ukrainian].*
11. Mytnyi kodeks Ukrainy [Customs Code of Ukraine] (2002): Zakon Ukrainy vid 13 bereznia 2012 roku № 4495-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy - Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 44-45, 46-47, 48, 552 [in Ukrainian].
12. Mytnyi kodeks Ukrainy [Customs Code of Ukraine] (2002). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy - Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 38-39, 288 [in Ukrainian].
13. Dubenko, S. D. (1999). *Derzhavna sluzhba i derzhavni sluzhbovtsi v Ukraini [Civil Service and Civil Servants in Ukraine]: navch.-metod. posibnyk. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].*
14. Novoselov, V. Y. (1976). *Pravovoe polozhenye hrazhdan v covetskom hosudarstvennom upravlenyy [Legal status of citizens in the Soviet state administration.]*. Saratov: Yzd-vo Sarat. un-ta [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 22.02.2020.

Тетяна Сліпченко,

кандидат економічних наук, доцент кафедри безпеки, правоохоронної діяльності та фінансових розслідувань

Тернопільського національного економічного університету

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9679-6231>

КІБЕРБЕЗПЕКА ЯК СКЛАДОВА СИСТЕМИ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Досліджено передумови й особливості формування законодавства України у сфері кібербезпеки, визначено проблеми та перспективи його подальшого розвитку з точки зору оцінювання наявних небезпек та загроз. Окреслено напрями адаптації чинного законодавства про кібербезпеку до стандартів ЄС у межах реалізації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Проаналізовано досвід європейських країн щодо законодавчого забезпечення у сфері кібербезпеки, доведено доцільність розвитку договірного державно-приватного партнерства в сфері захисту кіберпростору. Визначено напрями розвитку національної системи кіберзахисту: вдосконалення правової основи кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури; впровадження системи незалежного аудиту інформаційної безпеки; розвиток міжнародного співробітництва у сфері забезпечення кібербезпеки.

Ключові слова: інформаційна безпека, кіберпростір, кібербезпека, договірне державно-приватне партнерство, імплементація міжнародних норм.

Бібл.: 10.

Сліпченко Т.

Кибербезопасность как составляющая в системе защиты национальной безопасности: европейский опыт

Исследовано предпосылки и особенности формирования законодательства Украины в сфере кибербезопасности, определены проблемы и перспективы его дальнейшего развития с точки зрения оценки имеющихся опасностей и угроз. Очерчено направления адаптации действующего законодательства о кибербезопасности со стандартами ЕС в рамках реализации положений Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. Проанализирован опыт европейских стран по законодательному обеспечению в сфере кибербезопасности, доказана целесообразность развития договорного государственно - частного партнерства в сфере защиты киберпространства. Определены направления развития национальной системы киберзащиты: совершенствование правовой основы киберзащиты объектов критической инфраструктуры; внедрение системы независимого аудита информационной безопасности; развитие международного сотрудничества в сфере обеспечения кибербезопасности.

Ключевые слова: информационная безопасность, киберпространство, кибербезопасность, договорное государственно - частное партнерство, имплементация международных норм.

Slipchenko T.

Cyber Security as a Component of National Security Protection System: European Experience

The fundamental consequence of the global informatization of state structures was the emergence of a fundamentally new environment of confrontation between competing states-cyberspace. The use of the Internet and information technology opens up endless opportunities for humanity, but also poses new serious threats. Increasing the number of cyber threats to the economic component of our country makes the issue of optimization of legal regulation of this sphere more relevant.

According to ISO / IEC 27032: 2012, cybersecurity is the preservation of the integrity, confidentiality and accessibility of information circulating in the cybersystem (that is, information fed into the cybersystem, accumulated and stored in it for further processing) ensuring the stability and continuity of the system's implementation of management functions by cybersystem with respect to the respective objects.

The purpose of the research is to comprehensively assess the state and trends of the development of the European Union's cybersecurity system in the context of globalization, to justify the ways and mechanisms of using the European experience in national security.

The most promising directions of development of the national cyber defense system, today, are as follows: improvement of the legal basis of cyber defense of critical infrastructure; implementation of the system of independent information security audit on critical infrastructure facilities; establishment of sectoral cyber incident response centers; development of international cooperation in the field of cybersecurity; development of cyber security training system; increasing digital literacy of citizens.

Keywords: information security, cyberspace, cybersecurity, public and private partnerships, implementation of international standards.

Постановка проблеми. Глобальна інформатизація активно впливає на функціонування держав світової спільноти, інформаційні технології застосовуються в процесі вирішення завдань забезпечення національної, військової, економічної безпеки. Водночас одним з фундаментальних наслідків глобальної інформатизації державних та приватних структур стало виникнення принципово нового середовища протидії конкурентних держав – кіберпростору. Використання Інтернету та інформаційних технологій не тільки відкриває перед людством безмежні можливості, а й створює нові серйозні загрози. Все більше інформації переміщується в онлайн і за останніми підрахунками у світі вже понад 20 млрд пристроїв підключених до інтернету, що у кілька разів більше, ніж населення Землі. Також на серверах збирається мільярди гігабайт різної інформації. Світ стає відкритим, та таке стрімке зростання потребує формування «правил гри».

Збільшення кількості кіберзагроз на економічну соціальну складову нашої держави все актуальнішим робить питання оптимізації правового регулювання цієї сфери. В Києві контексті євроінтеграційних процесів важливою для України є демонстрація того, що ми готові протистояти загрозам того виду злочинності, що найбільш стрімко зростає. Окрім того, в сучасних умовах важливою є готовність приймати необхідні зміни, що відповідатимуть стандартам, встановленим на європейському та світовому рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми кібербезпеки та результати запровадження європейського досвіду в систему захисту національної безпеки України відображені в наукових працях таких вчених, як: О. О. Баєв, Г. Р. Беляков, Дж. Блумбекер, Г. П. Власова, В. Д. Гавловський, Р. Є. Джансараєва, В. Б. Дзюндзюк, Н. В. Кардава, О. В. Манжай, В. В. Марков, М.А. Ожеван, Ю. М. Онищенко, О. В. Орлов, П. І. Пушкарєнко, Є. Д. Скулиш, В. Г. Хахановський, В. В. Черней та ін.

Нормативною базою дослідження є Конституція України, Кримінальний кодекс України, Кримінально процесуальний кодекс України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Конвенція про кіберзлочинність, Закони Верховної Ради України, рішення Конституційного Суду України, рішення Європейського суду з прав людини, які стосуються боротьби з організованою кіберзлочинністю, законодавство зарубіжних держав частині захисту свого кіберпростору.

Незважаючи на наявність великої кількості наукових праць із зазначеної проблематики, чимало питань все ще є нерозкритими або вирішеними фрагментарно.

Мета дослідження полягає в комплексному оцінюванні стану і тенденцій розвитку системи кібербезпеки Європейського Союзу в умовах глобалізації, обґрунтуванні шляхів і механізмів використання європейського досвіду в забезпеченні національної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Явище «безпека» нерозривно пов'язане з поняттям «національні інтереси» і, можливо, в якомусь сенсі є похідним від нього, тому що, перш за все, функція національної безпеки – це забезпечення гарантій невразливості найголовніших інтересів національного суверенітету, територіальної цілісності держави, захисту населення – тих інтересів, через які держава бореться і не погоджується на поступки. Національна безпека – це стратегія, необхідна для забезпечення інтересів держави [5, с. 37]. На сьогодні поняття кібербезпеки багатогранне, тому доволі важко формалізується. Наявність правильного формулювання поняття кібербезпеки є вкрай важливим для окреслення головних цілей роботи різних структур і подальшого захисту кіберпростору від загроз.

В сучасних умовах питання кібербезпеки виходять з рівня захисту інформації на окремому об'єкті обчислювальної техніки на рівень створення єдиної системи кібербезпеки держави як складової частини системи інформаційної та національної безпеки, що відповідає за захист не тільки інформації у вузькому сенсі цього слова, а й усього кіберпростору. Кіберпростір можна визначити, як «метафоричну абстракцію, яка використовується в філософії і в комп'ютерній технології, яка є віртуальною реальністю, представляє неосферу, другий світ як «всередині» комп'ютерів, так і «всередині» комп'ютерних мереж» [5, с. 43].

Згідно із стандартом ISO/IEC 27032:2012, кібербезпека, безпека кіберпростору (cybersecurity, cyberspace security) – збереження цілісності, конфіденційності та доступності інформації, що циркулює

в кіберсистемі (тобто інформації, що надходить у кіберсистему, накопичується та зберігається в ній для подальшої обробки), з метою забезпечення стійкості і безперервності реалізації кіберсистемою управлінських функцій щодо відповідних об'єктів управління. Відповідно, кіберпростір – частина інформаційного простору, утворена інформаційними потоками й інформаційними полями, що породжуються в процесі функціонування кібернетичних систем [5, с. 45].

Говорячи про вирішення проблем кібербезпеки, необхідно враховувати доволі важливий її аспект – взаємозв'язок між учасниками, тобто користувачами, який може привести до синергетичного ефекту. Необхідні ретельні дослідження властивостей кіберпростору, динаміки його розвитку, методів управління цією динамікою. Вкрай складно, практично неможливо побудувати дійсно ефективну систему кібербезпеки без її системного аналізу, тому доцільно включити в комплекс досліджень у галузі кібербезпеки такі напрямки, як:

- вироблення єдиної термінології кібербезпеки і кіберпростору;
- розробка системи показників функціонування кіберпростору, а також його захисту від потенційних загроз;
- розробка моделей кіберпростору і факторів, що впливають на його функціонування;
- створення спеціальних методів забезпечення стійкості кіберпростору при впливі загроз;
- створення інтелектуальних методів забезпечення кібербезпеки (метод ситуаційного аналізу стану інформаційної безпеки, нові методи криптографічного захисту, інтелектуальні методи виявлення вторгнень у систему, методи інтелектуальної ідентифікації користувачів при кібератаці) [4, с. 144].

Європейський союз загалом і окремі європейські держави серйозно стурбовані своєю кібербезпекою. Кіберстратегії ЄС і країн, які входять до нього, акцентують увагу на необхідності спільних зусиль держави, суспільства, бізнесу і всіх громадян у сфері боротьби з кіберзагрозами.

Останнім часом змінюється ієрархія пріоритетів у сфері кібербезпеки. Якщо на початку XXI ст. на перший план виходили проблеми боротьби з міжнародними терористичними організаціями, а також питання безпеки промислової інфраструктури, то останнім часом практично всі європейські країни стурбовані можливим втручанням хакерів в їхні виборчі кампанії. Кіберстратегія багатьох європейських держав допускає не тільки оборонні, а й наступальні дії в кіберпросторі.

У 2013 р. Європейський Союз ухвалив Стратегію кібербезпеки, метою якої є відкритий, надійний і безпечний кіберпростір. Для цього передбачені заходи з таких напрямків: досягнення кіберстійкості, суттєве скорочення кіберзлочинності, розробка політики кібероборони, пов'язаної зі Спільною політикою безпеки і оборони, розвиток виробничих і технологічних ресурсів для кібербезпеки, створення узгодженої міжнародної політики кіберпростору для ЄС і просування основних цінностей ЄС. Одразу після оприлюднення Стратегії було розпочато роботу над відповідною директивою. Важливо наголосити, що цей документ розроблявся не окремо від інших напрямків, а як частина Стратегії Єдиного Цифрового Ринку (Digital Single Market Strategy), з одного боку, і частини Європейського порядку денного з питань безпеки (European Agenda on Security). Стратегія та Порядок денний були оприлюднені навесні 2015 р. в липні 2016 р. Європейська Комісія презентувала «Додаткові заходи по сприянню розвитку індустрії кіберзахисту», а 06.07.2016 р. була ухвалена Директива ЄС щодо заходів щодо забезпечення високого загального рівня безпеки мережевих та інформаційних систем у всьому Європейському Союзі [8]. Кібербезпека – стратегічна проблема державної ваги, серед країн-членів Євросоюзу стратегії кібербезпеки прийняли: Швеція (2008 р.), Естонія (2008 р.), Фінляндія (2008 р.), Словаччина (2008 р.): Чехія (2011 р.), Франція (2011 р.), Німеччина (2011 р.), Литва (2011 р.), Люксембург (2011 р.), Голландія (2011 р.). Список країн наочно показує, що проблема кібербезпеки визнається важливою в усьому світі. Зокрема, Естонія є одним з європейських лідерів у сфері кібербезпеки. Саме в Талліні знаходиться Центр кіберзахисту НАТО. 25 листопада 2016 р., під час відвідування цього Центру, президент країни Керсти Кальюлайд заявила: «Не залишилося ні найменшого сумніву в тому, що кіберпростір як поле бою можна порівняти з морем, повітрям і водою» [4].

Естонія активно розвиває власні ресурси в сфері кібербезпеки. Так, в червні 2011 р. Центр розвитку державних інфосистем був перетворений в Департамент державної інформаційної системи, який займається розвитком державної інформаційної системи як єдиного цілого. Тільки в 2018 р. даний Департамент розглянув 9135 випадків в комп'ютерних мережах Естонії, з яких 348 впливали на роботу важливою адміністративної послуги або сторінки [4].

Європейський союз має унікальну можливість інвестувати в розширення співпраці і координації між державами-членами ЄС, а також ключовими зацікавленими сторонами ЄС в сфері кібербезпеки. Саме виходячи з цього, в 2016 році, Європейська комісія підписала з Європейською Організацією Кібербезпеки (ECSSO) договірне державно - приватне партнерство. Перш за все, це сприяє структуруванню і координації

промислових ресурсів цифрової безпеки в Європі. Воно включає в себе широке коло учасників: виробників компонентів і обладнання, операторів основних послуг і дослідницьких інститутів, об'єднаних під егідою ECSO. ЄС зобов'язався інвестувати до 450 млн. євро в це партнерство [10].

В 2018 році Європейська Комісія заявила про створення мережі національних координаційних центрів з кібербезпеки і нового Європейського центру компетенції в галузі промислової, технологічної та дослідницької компетенції в області кібербезпеки [4].

На сьогодні ЄС стикнувся з проблемою нестачі кваліфікованих фахівців у сфері інформаційно-комунікаційних технологій і особливо експертів в області кібербезпеки. В пропозиції бюджету ЄС на 2021-2027 роки, робиться наголос на розвиток цифрових навичок, особливо в області кібербезпеки.

Європейська Комісія інвестувала понад 63,5 млн. євро в чотири пілотні проекти, щоб закласти основу для створення європейської мережі центрів експертизи з кібербезпеки, яка допоможе посилити дослідження та координацію кібербезпеки в ЄС. Чотири пілоти: CONCORDIA, ECHO, SPARTA та CyberSec4Europe, мають завдання внести напрацювання у спільну Європейську дорожню карту з питань кібербезпеки та інновацій після 2020 року та європейську Стратегію кібербезпеки для промисловості. Окрім того, вони допоможуть ЄС у визначенні та тестуванні моделей управління європейською мережею спеціалістів у сфері центрів передової технології в галузі кібербезпеки [4].

Правова база кібербезпеки України складається з міжнародних зобов'язань та національного законодавства. На міжнародному рівні слід виділити Будапештську конвенцію та Директиву щодо мережевої та інформаційної безпеки (NIS) [8].

У національному законодавстві мають знайти відображення зобов'язання, взяті на себе Україною як підписантом міжнародних угод і конвенцій, а також ті, які їй доведеться взяти, якщо вона й надалі демонструватиме прагнення вступити до Європейського Союзу. На національному рівні, Закон № 2163-VIII від 5 жовтня 2017 року «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» та Національна стратегія кібербезпеки України є основними документами, що регулюють дану сферу. Відсутність в українському законодавстві необхідної термінології, невизначеність питань щодо розподілу повноважень між різними державними та приватними установами в сфері кіберзахисту, відсутність законодавчо врегульованої та фінансово забезпеченої стратегії державно-приватного партнерства, невіршеність багатьох процедурних питань щодо дій правоохоронних та контролюючих органів, а також недостатня увага, що приділяється проблемам загальної освіти з кібербезпеки, підвищення обізнаності, нарощуванню потенціалу значно підвищують вразливість України перед кіберінцидентами та кібератаками. Необхідність законодавчого врегулювання перелічених питань вимагає прозорості законодавчого процесу, плідної співпраці українських та міжнародних стейкхолдерів, сприяння підвищення довіри між ними.

Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» заклав загальну архітектуру національної системи кібербезпеки та розподіляє завдання та повноваження між основними суб'єктами забезпечення кібербезпеки (Національним координаційним центром кібербезпеки, Міністерством оборони, Генеральним штабом Збройних Сил, Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації, Службою безпеки України, Національною поліцією, Національним банком, розвідувальними органами України) [1].

Реалізація положень Стратегії кібербезпеки України та Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» передбачає розроблення та застосування якісно нового законодавства у сфері кібербезпеки, що засноване на напрацьованому за п'ять років гібридної війни досвіді, усвідомленні та імплементації досвіду та нормативних документів ЄС та НАТО.

Висновки. Аналізуючи стратегічні документи в галузі кібербезпеки європейських країн, можна зробити наступні висновки.

У середовищі, де постійно з'являються і еволюціонують кіберзагрози, країни – члени Євросоюзу при зустрічі з новими, глобальними загрозами мають намір проваджувати гнучкі, оперативні стратегії кібербезпеки. Транскордонний характер загроз змушує країни вступати в тісну міжнародну взаємодію. Співпраця на європейському рівні необхідна не тільки для ефективної підготовки до кібератак, але і для своєчасної реакції на них. Комплексна державна стратегія кібербезпеки – перший крок на цьому шляху. В межах стратегії в галузі кібербезпеки європейських країн найчастіше зустрічаються наступні рекомендації щодо вирішення основних питань в галузі кібербезпеки на короткострокову і середньострокову перспективу.

У короткостроковій перспективі:

– спроектувати, переоцінити і підтримувати державну стратегію кібербезпеки, а також заходи, що проводяться в рамках стратегії;

– чітко визначити рамки дії, цілі стратегії і саме тлумачення терміну «кібербезпека»;
– врахувати в стратегії інтереси промисловості, наукового суспільства і цивільних представників;
– переконатися, що в стратегії береться до уваги вже виконана робота з підвищення рівня безпеки національних і європейських інформаційних систем. Необхідно уникати дублювання заходів і сфокусуватися на нових проблемах;

– співпрацювати з іншими країнами, що входять в Євросоюз, а також з комісією Євросоюзу, щоб гарантувати узгоджений характер кібербезпеки;

– підтримати комісію Євросоюзу в справі створення Стратегії безпеки Інтернету.

У середньостроковій перспективі:

● домовитися про загальноприйняте тлумаченні терміну «кібербезпека» для того, щоб в подальшому сформулювати загальну мету для всього Євросоюзу;

● переконатися, що стратегії кібербезпеки Євросоюзу і його членів не суперечать цілям міжнародного співтовариства, а підтримують боротьбу з проблемами кібербезпеки на глобальному рівні;

● для реалізації стратегій кібербезпеки приватний і державний сектори повинні тісно співпрацювати. Співпраця повинна здійснюватися за допомогою обміну інформацією, передовими практиками (наприклад, в сфері управління інцидентами), а також навчаннями на національному та європейському рівнях [7, с. 8].

Найбільш перспективними напрямками розвитку національної системи кіберзахисту, на сьогодні, вважаємо: вдосконалення правової основи кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури; впровадження системи незалежного аудиту інформаційної безпеки на об'єктах критичної інфраструктури; створення галузевих центрів реагування на кіберінциденти; розвиток міжнародного співробітництва у сфері забезпечення кібербезпеки; розвиток системи підготовки кадрів у сфері кібербезпеки; підвищення цифрової грамотності громадян.

Список використаних джерел

1. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України №2163-VIII від 05.10.2017 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 45. 403 с.
2. ДСТУ ISO/IEC 27032:2016 (ISO/IEC 27032:2012, IDT) «Інформаційні технології. Методи захисту. Настанови щодо кібербезпеки». 27.12.2016. №448. URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=69128 (дата звернення: 02.02.2020).
3. Інформаційне насильство та безпека: світоглядно-правові аспекти: Монографія / Дзьобань О.П., Пилипчук В.Г. / За заг. ред. проф. В.Г. Пилипчука. Харків: Майдан, 2017. 244 с.
4. Кибербезопасность: рекомендации для ЕС. URL://<http://www.lawtrend.org/information-access/blog-information-access/kiberbezopasnost-rekomendatsii-dlya-es> (дата обращения: 02.02.2020).
5. Ліпкан В. А., Ліпкан О. С. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях. навч. посіб. Вид 2-ге, перероб. і допов. Київ. 2018. 400 с.
6. Лук'яничук Р. В. Міжнародне співробітництво у сфері забезпечення кібернетичної безпеки: державні пріоритети. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2015. № 4. С. 50–56.
7. Пантин В. И., Кардава Н. В. Кибербезопасность: проблемы формирования единой политики в Европейском Союзе. *Вестник Пермского университета. Политология*. 2018. № 3. С. 5–18.
8. Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace (2017). URL://http://eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf (Last Accessed: 02.02.2020)
9. ISO/IEC 27032:2012 Information technology – Security techniques – Guidelines for cyber- security. URL: www.iso.org/standard/44375.html. (Last Accessed: 02.02.2020).
10. Regulation (EU) 2019/881 of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act). *Official Journal of the European Union*. L 151/15, 7.6.2019

References

1. Zakon Ukrainy Pro osnovni zasady zabezpechennia kiberbezpeky Ukrainy: pryiniati 5 zhov. 2017 roku № 2163-VIII [Law of Ukraine on the basic principles of cyber security in Ukraine from October 10 2017, № 2163-VIII] (2017). *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR) - Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 45, 403 [in Ukrainian].

2. *Informatsiini tekhnolohii. Metody zakhystu. Nastanovy shchodo kiberbezpeky [Information Technology. Methods of protection. Cybersecurity Guidelines]*. Retrieved from http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=69128 [in Ukrainian].
3. Dzoban, O. P., & Pylypchuk, V. H. (2017). *Informatsiine nasylstvo ta bezpeka: svitohliadno-pravovi aspekty: Monohrafiia [Information violence and security: legal aspects: Monograph]*. Kharkiv [in Ukrainian].
4. *Kyberbezopasnost: rekomendatsyy dlia ES.[Cyber security: recommendations for the EU]*. Retrieved from <http://www.lawtrend.org/information-access/blog-information-access/kiberbezopasnost-rekomendatsii-dlya-es> [in Ukrainian].
5. Lipkan, V. A., & Lipkan, O. S. (2018). *Natsionalna i mizhnarodna bezpeka u vyznachenniakh ta poniattiakh [National and international security in definitions and concepts]*. Kyiv [in Ukrainian].
6. Lukianchuk, R. V. (2015). *Mizhnarodne spivrobitnytstvo u sferi zabezpechennia kibernetychnoi bezpeky: derzhavni priorytety [International cooperation in the field of cyber security: national priorities]*. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy - Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 4, 50-56 [in Ukrainian].
7. Pantyn, V. Y., & Kardava, N. V. (2018). *Kyberbezopasnost: problemy formirovaniya edynoi polityky v Evropeiskom Soiuze [Cyber security: the problems of forming a unified policy in the european union]*. *Vestnyk Permskoho unyversyteta. Polytolohyia - Bulletin of Perm University. Political science*, 3, 5-18 [in Russian].
8. *Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace (2017)*. Retrieved from http://eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf [in English].
9. *ISO/IEC 27032:2012 Information technology – Security techniques – Guidelines for cybersecurity*. Retrieved from www.iso.org/standard/44375.html. [in English].
10. Regulation (EU) 2019/881 of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act). *Official Journal of the European Union*, L 151/15, 7.6.2019 [in English].

Стаття надійшла до редакції 25.02.2020.

Karolina Szelągowska,

Mgr, Wydział Prawa i Administracji Szkoła Doktorska
Uniwersytetu Warmińskiego – Mazurskiego (Polska)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2316-3799>

ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE W NOWELIZACJI PRAWA OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH – ROZWIĄZANIA NA TLE PRAWA POLSKIEGO I PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Niniejszy artykuł omawia podstawowe założenia i funkcje sankcji administracyjnych ograniczając się do jednego jej rodzaju – sankcji finansowej. W opracowaniu kompleksowo przybliżono zasady postępowania w przedmiocie nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych uwzględniając przepisy polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego, polskiej ustawy o ochronie danych osobowych z 10 maja 2018 roku oraz rozporządzenia o ochronie danych osobowych 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku. Warstwę teoretyczną opracowania wzbogacono poprzez zaprezentowanie wybranych rozstrzygnięć organów nadzorczych w przedmiocie nałożenia kary oraz sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: administracyjne kary pieniężne, rozporządzenie o ochronie danych osobowych, prawo ochrony danych osobowych.

Bibl.: 40.

Szelągowska K.

Administrative monetary penalties in the amendment to the data protection law – solutions on the background of the polish law and the European Union law

The problem of this scientific article focus on the issue of administrative monetary penalties. The literature recognizes the increasing use of administrative monetary penalties by public administration bodies. Considering that, the effectiveness of this means the legislator more often decides to place regulations constituting administrative monetary penalties in subsequent substantive law acts. The practice of public administration bodies also shows that these bodies very often use administrative monetary penalties as a consequence of a breach of the law by failure to perform a legal duty or violation of prohibition. This research discuss the basic assumptions and objectives of administrative monetary penalties in the data protection law, and then describes the procedure for imposing them. The theoretical layer was enriched by, among others first practical experience and *de lege ferenda* postulates.

Keywords: administrative monetary penalties, General Data Protection Regulation, data protection law.

Желяговська К.

Адміністративні грошові стягнення в поправці до закону про захист даних - рішення на тлі польського законодавства та закону Європейського Союзу

Проблема цієї наукової статті зосереджується на питанні адміністративних грошових стягнень. У літературі визнано все більш широке використання адміністративних грошових стягнень органами державного управління. Враховуючи це, ефективність цього означає, що законодавець частіше приймає рішення про розміщення нормативно-правових актів, що становлять адміністративні грошові стягнення, у наступних актах матеріального права. Практика органів державного управління також показує, що ці органи дуже часто застосовують адміністративні грошові стягнення як наслідок порушення закону через невиконання законного обов'язку або порушення заборони. У цьому дослідженні обговорюються основні припущення та цілі адміністративних грошових стягнень у законі про захист даних, а потім описується процедура їх застосування. Теоретичні напрацювання були збагачені, серед іншого, першим практичним досвідом та постулатами «*de lege ferenda*».

Ключові слова: адміністративні грошові стягнення, Загальне положення про захист даних, закон про захист даних.

Sformułowanie problemu. Niniejsze opracowanie naukowe koncentruje się wokół problematyki sankcji administracyjnych ograniczając się do jednego jej rodzaju – sankcji finansowej. W piśmiennictwie od lat zwraca się uwagę na coraz powszechniejsze stosowanie przez organy administracji publicznej sankcji administracyjnych kar pieniężnych. Skuteczna realizacja postawionych celów, a także łatwość w egzekucji tej kary sprawia więc, że

kary pieniężne są ustanawiane w kolejnych aktach prawa materialnego. Przyczyną do szerszych refleksji na temat stosowania kar pieniężnych w trybie administracyjnym była niedawna implementacja unijnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych, na mocy którego wprowadzono zupełnie nowe warunki nakładania administracyjnych kar pieniężnych.

Cel badań. Celem niniejszego opracowania naukowego jest analiza obecnie obowiązujących regulacji w zakresie nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych na poziomie krajowym (polskim) oraz europejskim oraz ocena czy przyjęte rozwiązania legislacyjne skutecznie zapobiegają naruszeniom prawa w sektorze ochrony danych osobowych. W celu realizacji założeń badawczych praca została wzbogacona o nieliczne postulaty *de lege ferenda* oraz pierwsze doświadczenia praktyki stosowania nowych przepisów.

Przedstawienie głównego materiału. Dane osobowe powszechnie określa się mianem «paliwa gospodarki» [40]. Dzieje się tak, za sprawą ogromnej roli jaką odgrywają w wielu dziedzinach życia. Nieustannie trwający postęp technologiczny sprawia, że zarówno przedsiębiorstwa prywatne, jak i instytucje publiczne z dużą łatwością mogą nimi zarządzać oraz wykorzystywać w różny sposób i do różnych celów w swojej działalności [11]. Wyzwaniem stało się jednak zapewnienie odpowiedniej kontroli nad ich przetwarzaniem. Władze Unii Europejskiej - wychodząc naprzeciw oczekiwaniom obywateli – doprowadziły do uchwalenia rozporządzenia o podwyższonych standardach bezpieczeństwa, gwarantujących prawo do prywatności i ochrony danych. Ustanowione prawo jest jednolite we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Jest to udogodnienie, stworzone przede wszystkim z myślą o obywatelach Wspólnoty, którzy będą mogli w sposób uproszczony dochodzić swoich praw w związku z naruszeniami ochrony danych. Dokładnie w dniu 25 maja 2018 roku weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), zwane dalej «r.o.d.o.» [7]. W celu dostosowania r.o.d.o. do polskiego porządku prawnego konieczne było przygotowanie także nowej, krajowej ustawy o ochronie danych osobowych. Ustawa weszła w życie 10 maja 2018 roku [4] i zgodnie z jej zakresem przedmiotowym, jest uzupełnieniem unijnego ogólnego rozporządzenia o ochronie danych.

W kontekście zmian jakie zaszły za sprawą rozporządzenia 2016/679 uwagę należy zwrócić między innymi na sformułowanie definicji administratora. Termin ten, zastąpił dotychczasowe określenie (z poprzedniej regulacji europejskiej poświęconej ochronie danych osobowych – dyrektywy 95/46/WE) «administratora danych». Za novum w odniesieniu do poprzednich przepisów uznać należy dopuszczalność tzw. współadministrowania. Dotychczas przepisy ograniczały pojęcie administratora danych, wyłączając z jego zakresu element ewentualnego współadministrowania, natomiast zgodnie z obecnym rozporządzeniem, za administratora uznaje się osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych nie tylko samodzielnie, ale także wspólnie z innymi [7]. Funkcja administratora, ze względu na odpowiedzialność i zakres kompetencji ma kluczowe znaczenie w kontekście ochrony danych. Jak jednak zauważają przedstawiciele doktryny, nowo wprowadzone rozwiązania normatywne w zakresie definicji administratora nie wyeliminowały problemu samego przypisywania statusu administratora [8]. Implementowane regulacje prawne w zakresie ochrony danych osobowych istotnie zwiększają zakres obowiązków podmiotów gromadzących i wykorzystujących te dane. W szczególności warto zwrócić uwagę na obowiązek ustanowienia inspektora ochrony danych [34]. Zadania inspektorów reguluje art. 39 ust. 1 oraz 38 ust. 5 i 6 r.o.d.o. Wedle tych przepisów na inspektorach ciąży przede wszystkim odpowiedzialność informowania administratora i podmiotu przetwarzającego oraz pracowników, którzy przetwarzają dane osobowe, o obowiązkach spoczywających na nich na mocy r.o.d.o. oraz monitorowanie przestrzegania przepisów r.o.d.o. [7]. Do innych obowiązków można zaliczyć między innymi przeformułowanie klauzul w zakresie pozyskiwania zgody na przetwarzanie danych osobowych, wdrożenie adekwatnych procedur postępowania i środków bezpieczeństwa danych oraz raportowanie do organu nadzorczego o stwierdzonych naruszeniach ochrony danych osobowych [7]. Na szczeblu centralnym wyznaczono także nowy organ nadzorczy, właściwy w sprawie ochrony danych osobowych – Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, dalej «Prezes UODO» [32]. Zasady powołania, odwołania i okres kadencji, normuje rozdział 6 ustawy o ochronie danych osobowych zwanej dalej «u.o.d.o.» [4]. Wśród wielu kompetencji przyznanych Prezesowi UODO szczególne znaczenie na gruncie poruszanej problematyki ma uprawnienie do nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie danych osobowych jedyną, możliwą sankcją o charakterze pieniężnym jaką organ nadzorczy w ramach przyznanych mu kompetencji mógł nałożyć na podmiot przetwarzający dane była tzw. grzywna przymuszająca, w wysokości ustalonej zgodnie z art. 121 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jej górna wysokość nie mogła przekraczać 10.000 złotych, a w

stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej kwoty do 50.000 złotych. Kara charakteryzowała się jednak niskim stopniem skuteczności, gdyż mogła zostać nałożona dopiero w momencie, gdy podmiot nie podporządkował się postanowieniom wydanym w decyzji. Nowa ustawa zmieniła dotychczasowe zasady nakładania kar, a ponadto ukształtowała ich wysokość na nieporównywalnie wyższym poziomie. Jest to celowe działanie, niejako «mobilizujące» zarówno prywatne firmy jak i instytucje publiczne, które dotychczas kwestie związane z przetwarzaniem danych traktowały w przeważającej części marginalnie, do większej ochrony tak wrażliwych informacji jakimi są dane osobowe. Wynika to przede wszystkim z prawa do ochrony prywatności i autonomii informacyjnej, która przysługuje każdej jednostce. Niekiedy, jedyną, obiektywnie możliwą ścieżką egzekwowania wyżej wymienionych gwarancji, jest zastosowanie wysokich kar pieniężnych. Głównie w ten sposób państwa członkowskie Unii Europejskiej są w stanie wymusić na adresatach norm prawnych przewidzianych w rozporządzeniu ich respektowanie. Sankcje o lżejszym ciężarze gatunkowym, w tym wszelkiego rodzaju upomnienia, cechują się znikomą skutecznością i w niewielkim zakresie są w stanie zapobiec powstawaniu naruszeń w przyszłości.

Choć instytucja administracyjnych kar pieniężnych funkcjonowała w polskim systemie prawnym od wielu lat, dopiero w 2017 roku wprowadzono legalną definicję tego pojęcia. Art. 189b polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego *expressis verbis* stanowi, że «przez administracyjną karą pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej» [2]. Zacytowana jednostka redakcyjna jest częścią działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego, dalej określanego jako: «k.p.a.» ustanawiającego ogólne zasady wymierzania i nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Nowelizacja wprowadzająca ten dział weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. na mocy ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw [3].

Postępowanie prowadzące do nałożenia kary pieniężnej na podstawie przepisów u.o.d.o. oraz r.o.d.o., jest prowadzone w trybie administracyjnym stąd też zastosowanie znajdują w tym przypadku przepisy Działu IVa k.p.a., przesądza zresztą o tym art. 1 pkt.1 i 2 k.p.a. w związku z art. 189a k.p.a. Należy jednak podkreślić, że bezpośrednie stosowanie norm ujętych w niniejszym dziale może być ograniczone w związku z wprowadzeniem szczegółowej regulacji postępowania o czym stanowi z kolei art. 189a §2 k.p.a. (zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*) [31]. Taki przypadek zachodzi na gruncie regulacji u.o.d.o. o czym stanowi reguła kolizyjna wyrażona w art. 106 ustawy: «Przepisów art. 189d–189f i art. 189k ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego nie stosuje się». Dopuszczalność stosowania niektórych przepisów k.p.a. została wyłączona, aby umożliwić bezpośrednie zastosowanie przepisów r.o.d.o. [16]. Jednak pozostałe przepisy tj. art. 189a–189c oraz art. 189g i 189h (rozumując *a contrario*) będą stosowane. Wprowadzenie przepisów określających wprost, wzajemne relacje pomiędzy r.o.d.o., u.o.d.o. a k.p.a. należy uznać za w pełni zasadne. Relacja ta, eliminuje bowiem zastosowanie tych przepisów Działu IVa, które są albo powieleniem przepisów r.o.d.o. albo są już odrębnie w r.o.d.o. uregulowane albo których r.o.d.o. nie przewiduje [16].

Wracając natomiast do samego pojęcia administracyjnych kar pieniężnych, należy zwrócić uwagę na semantyczne uwarunkowania jakie wiążą się z tym pojęciem. Niejednokrotnie bowiem sankcje o charakterze pieniężnym, które w istocie również są administracyjnymi karami pieniężnymi były nazywane odmiennie, m.in. opłatą podwyższoną, opłatą sankcyjną, kwotą dodatkową, dodatkowym zobowiązaniem podatkowym, a także karą pieniężną [30]. Dotychczasowa praktyka w zakresie odmiennej terminologii nie sprzyjała utrzymywaniu standardów prawidłowej legislacji [6]. Stąd też w uzasadnieniu do projektu nowelizacji k.p.a. zaakcentowano, aby celu zapewnienia zrozumiałości prawa i konsekwencji terminologicznej dotychczas ustanowione w licznych aktach dolegliwości finansowe o charakterze administracyjnym pozostały w niezmienionej nazwie, natomiast nowo powstające regulacje były określane wyłącznie mianem «administracyjnych kar pieniężnych» [31].

Korelatem pojęcia kary jest sankcja. Przyjmuje się, że sankcja jest jedną z cech definiujących prawo, a także gwarancją skuteczności normy prawnej. Z pojęciem sankcji, podobnie zresztą jak z pojęciem kary związana jest zawsze pewna dolegliwość dla adresata. Mówiąc inaczej, sankcja jest dolegliwością za naruszenie przepisów prawa, które ustalają rodzaj i rozmiar tej dolegliwości [21]. M. Wincenciak pojęcie sankcji o charakterze administracyjnym definiuje jako ujemne (negatywne) konsekwencje nakładane przez organ administracji publicznej w drodze aktu stosowania prawa na podmioty, które dopuszczają się naruszenia norm prawa administracyjnego [21]. Zasadniczo instytucja administracyjnych kar pieniężnych jest klasyfikowana jako jeden z rodzajów sankcji administracyjnej tuż obok sankcji nieważności oraz sankcji egzekucji [20]. W

doktrynie prawa funkcjonuje natomiast wiele innych podziałów, opartych na różnych kryteriach. Z tego też względu podział sankcji ma charakter swobodny, a nie silnie metodologiczny [17]. Na przykład podział oparty na kryterium podmiotu odpowiedzialnego: tj. na osoby fizyczne, osoby prawne i nieposiadające osobowości prawnej oraz organy administracji publicznej [15] albo podział na sankcje bezwzględnie nieokreślone, bezwzględnie określone i względnie określone [12]. W kontekście omawianej instytucji najwłaściwszym podziałem będzie ten, oparty na kryterium dolegliwości sankcji – o charakterze pieniężnym i niepieniężnym. Sankcje niepieniężne opierają się na pogorszeniu sytuacji prawnej sprawcy naruszenia poprzez nałożenie obowiązku albo pozbawienie uprawnienia. Natomiast sankcje o charakterze pieniężnym również pogarszają sytuację sprawcy, ale poprzez nałożenie obowiązku zapłaty ustalonej sumy pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej. W ostatnich latach sankcjom o charakterze pieniężnym przypisuje się coraz większy walor praktyczny [18]. Uznawane są bowiem za jeden z najskuteczniejszych i najbardziej efektywnych sposobów zapewniających realizację obowiązków administracyjnoprawnych [9] [19; 21; 22; 23]. Podjęcie problematyki administracyjnych sankcji pieniężnych jest spowodowane wyraźną tendencją prawodawców zarówno w Polsce, jak i w wielu państwach Unii Europejskiej do stanowienia kolejnych deliktów administracyjnych oraz kar pieniężnych za nie wymierzanych [35]. Wzrost przepisów przewidujących administracyjne kary pieniężne powoduje, że w sferze oddziaływania tych sankcji znajduje się coraz większa liczba podmiotów [19]. Jak wynika z przeprowadzonej «Analizy obrazu normatywnego deliktów administracyjnych» pod kierunkiem D. Szumiło-Kulczyckiej, w 2016 roku administracyjne kary pieniężne uregulowane były w 119 aktach normatywnych [19]. Analiza obowiązujących przepisów wskazuje, że liczba ta stale rośnie, gwałtownie wzrasta także wysokość kar. Realnym tego przykładem mogą być kary pieniężne ustanowione w prawie ochrony danych osobowych, wysokość sankcji pieniężnych tam przewidzianych przez wielu określana jest jako nadzwyczaj represyjna, a wręcz odstraszcająca. Gigantyczne kary mają bowiem wprost sygnalizować podmiotom rynku danych osobowych, że ignorowanie przepisów będzie rodzić bardzo poważne konsekwencje – przede wszystkim finansowe. Nasuwa się jednak w tym kontekście pytanie, a mianowicie czy poprzez ustanawianie sankcji pieniężnych na niebotycznie wysokim poziomie nie dochodzi do zachwiania proporcji pomiędzy karygodnością naruszenia a dotkliwością sankcji?

Administracyjnym karom pieniężnym dedykowano rozdział 11 ustawy o ochronie danych osobowych. W art. 101 – 108 «u.o.d.o.» ustawodawca ujął ogólne warunki nakładania administracyjnych kar pieniężnych [4]. Tak jak już wspomniano, w Polsce uprawnionym organem do nakładania tego rodzaju sankcji jest organ administracji publicznej – Prezes UODO, natomiast w niektórych krajach Unii Europejskiej, uprawnienie to przysługuje sądom, dotyczy to Danii i Estonii. Warto wspomnieć, że obok uprawnienia Prezesa UODO do nakładania kar pieniężnych, dysponuje on także uprawnieniem do zastosowania względem niesubordynowanego podmiotu tzw. uprawnień naprawczych. Są to środki uzupełniające o łagodniejszym charakterze niż administracyjne kary pieniężne. Organ nadzorczy może je zastosować albo równocześnie z nałożeniem kary pieniężnej albo (jeżeli uzna, że zastosowanie substytutu w postaci uprawnień naprawczych jest wystarczające dla osiągnięcia celu kary) zamiast niej. Zalicza się do nich m.in. wydawanie ostrzeżeń, udzielanie upomnień lub nakazanie zawiadomienia osoby, której dane dotyczą, o naruszeniu ochrony danych. Pełny katalog uprawnień zawiera art. 58 ust. 2 r.o.d.o. [7]. Adresatem sankcji administracyjnych kar pieniężnych mogą być zarówno administratorzy danych osobowych jak i podmioty, które dane przetwarzają na ich zlecenie. Mogą to być podmioty prywatne (w tym osoby fizyczne, przedsiębiorstwa) oraz podmioty publiczne. Możliwość karania podmiotów publicznych, uwzględnia art. 83 ust. 7 r.o.d.o. [7]. Organy UE pozostawiły rozstrzygnięcie o dopuszczalności karania podmiotów publicznych w rękach państw członkowskich. Polski ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie takiej możliwości. Zagrożenie karą pieniężną w stosunku do podmiotów publicznych przewiduje art. 102 u.o.d.o i obejmuje: organy władzy publicznej, organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony państwa (m.in. Sejm, Senat, Rada Ministrów, Najwyższa Izba Kontroli, Komisja Nadzoru Finansowego, Policja, Żandarmeria Wojskowa), uczelnie wyższe, Narodowy Fundusz Zdrowia, Narodowy Bank Polski [4]. Katalog sankcji określonych w rozporządzeniu, choć ma charakter zamknięty to może zostać rozszerzony o sankcje ustanawiane przez prawodawców krajowych [8]. Takie rozwiązanie zostało wskazane w motywie 149 wprowadzającym do r.o.d.o. Mogą być to również inne sankcje niż administracyjne kary pieniężne, w tym sankcje karne. «Jednak nałożenie sankcji karnych za naruszenie krajowych przepisów oraz nałożenie sankcji administracyjnych kategorięcznie nie powinno prowadzić do multiplikowania kar» [7].

Kwestia, która wzbudza kontrowersje wśród podmiotów potencjalnie zagrożonych sankcją koncentruje się wokół wysokości kar pieniężnych. Na gruncie niniejszej ustawy dokonano podziału w zakresie granicy jej górnej wysokości na podmioty publiczne i prywatne. Pomiędzy jednymi a drugimi

zachodzi znaczna dysproporcja na korzyść podmiotów publicznych. Wynika to z bardzo prostej przyczyny. Mianowicie nakładanie wysokich kar pieniężnych na organy i podmioty publiczne, w znikomym stopniu będzie oddziaływać represyjnie, bowiem dochód uzyskany z administracyjnych kar pieniężnych stanowi całkowity dochód Skarbu Państwa. Wysoce bezcelowym byłoby zatem wymierzanie horrendalnie wysokich kar w stronę podmiotów, które są całkowicie finansowane z budżetu państwa. Pieniądze trafiałyby *de facto* w to samo miejsce [32]. Warto jednak zasygnalizować pewne modyfikacje dotyczące katalogu podmiotów, do których zastosowanie będzie miał niższy próg kary pieniężnej np. Narodowy Bank Polski. Jest to - co prawda - instytucja państwowa, ale samofinansująca się. Można zatem zarzucić naruszenie jednej z trzech naczelnych dyrektyw stosowania kar pieniężnych na mocy r.o.d.o (tj. zasada proporcjonalności), w sytuacji, gdy kara pieniężna takiej samej wysokości zostanie nałożona np. na Narodowy Bank Polski i Narodowy Fundusz Zdrowia, którego działalność jest finansowana w całości z budżetu państwa. Maksymalna wysokość kary pieniężnej, jaka może zostać nałożona na podmioty publiczne wymienione w art. 102 u.o.d.o wynosi 100.000 złotych [4]. Wyjątek stanowią państwowe i samorządowe instytucje kultury. Mając na względzie ich główny cel działalności – rozpowszechnianie i tworzenie równego dostępu do dóbr kultury [1] zdecydowano się na ustanowienie kary niższej – do 10.000 złotych [4]. Odpowiedzialność finansowa podmiotów sektora niepublicznego kształtuje się na znacznie wyższym poziomie. Rozporządzenie wskazuje dwa progi wysokości kar. Ich wartości są wyrażone w euro, należy więc dokonać przeliczenia na walutę polską, w oparciu o kurs średni publikowany przez Narodowy Bank Polski [4]:

– Próg 1: do 10.000.000 €, a w przypadku przedsiębiorstwa – w wysokości do 2% jego całkowitego rocznego światowego obrotu z poprzedniego roku obrotowego;

– Próg 2: do 20.000.000 €, a w przypadku przedsiębiorstwa – w wysokości do 4% jego całkowitego rocznego światowego obrotu z poprzedniego roku obrotowego [7].

Kary nakładane na osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami określone zostały w wysokości kwotowej – maksymalnej. Natomiast kary pieniężne nakładane na przedsiębiorstwa są ustalane według procentu przychodu, co pozwala na zastosowanie kary adekwatnej, wprost proporcjonalnej do uzyskiwanych przychodów. Wprowadzone rozwiązanie sprawia, że w zasadzie nie sposób jest oszacować, ile maksymalnie może wynosić kara nałożona na przedsiębiorstwo. Kara pieniężna wskazana w progu nr 1, jest nakładana na podstawie art. 83 ust. 4 r.o.d.o. za dopuszczenie się naruszeń mniejszej wagi jak na przykład zaniechanie przez administratora danych osobowych obowiązku rejestrowania czynności przetwarzania wynikającego z art. 30 r.o.d.o. [10]. Przesłanki nałożenia kary ustanowionej w progu nr 2, dotyczą poważniejszej kategorii naruszeń, związanych z podstawowymi zasadami przetwarzania danych zwykłych i danych szczególnych kategorii, w tym warunków pozyskania zgody, a także naruszeń innych obowiązków wymienionych w art. 83 ust. 5 r.o.d.o. oraz w poszczególnych przepisach rozporządzenia określających te obowiązki [10]. Wyższy próg odpowiedzialności ma zastosowanie także w przypadku nałożenia tzw. kar niesamoistnych, czyli takich, które są orzekane w przypadku niewykonania nakazów, o których mowa w art. 58 ust. 2 r.o.d.o. (poruszane już zagadnienie tzw. uprawnień naprawczych).

O tym czy nałożyć administracyjną karę pieniężną, a jeżeli zachodzą ku temu przesłanki to w jakiej wysokości decyduje organ nadzorczy w oparciu o dyrektywy wymiaru kary określone w art. 83 ust.2 r.o.d.o. 11 okoliczności zdefiniowanych w tym przepisie ma niejako pomóc organom nadzorczym w ustaleniu adekwatnej i proporcjonalnej kary przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności, które zaistniały na gruncie konkretnej sprawy [16]. J. Łuczak dokonała podziału tych okoliczności na następujące kategorie [8]:

- elementy związane z incydem stanowiącym naruszenie (charakter, waga, czas trwania naruszenia, stopień odpowiedzialności);

- zachowanie administratora (podmiotu przetwarzającego) przed naruszeniem (dotychczasowy stosunek do przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych);

- zachowanie administratora (podmiotu przetwarzającego) po naruszeniu (zminimalizowanie powstałej szkody, sposób zgłoszenia naruszenia, przestrzeganie środków naprawczych);

- skutki naruszenia (liczba poszkodowanych osób i rozmiar poniesionej szkody).

W powyższej systematyce uwzględnić należy także wszelkie inne, obciążające lub łagodzące czynniki, które mogą mieć wpływ w kontekście danej sprawy, np. osiągnięte bezpośrednio lub pośrednio w związku z naruszeniem korzyści finansowe lub uniknięte straty. Abstrahując od okoliczności wskazanych w przepisach r.o.d.o. należy przede wszystkim pamiętać, że stosowanie zarówno administracyjnych kar pieniężnych jak i innych sankcji powinno odbywać się przy poszanowaniu zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej zgodnie z którą środki stosowane w prawie UE muszą być proporcjonalne do

celów, dla których są stosowane [16]. W podobnym tonie wypowiada się Parlament Europejski oraz Rada UE. W motywie 151 do r.o.d.o, zaakcentowano, aby wymierzane sankcje były proporcjonalne, skuteczne i odstraszające [7; 13].

Rozstrzygnięcie postępowania w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej następuje zawsze w drodze wydania decyzji administracyjnej przez Prezesa UODO. W każdym przypadku podmiotowi ukaranemu przysługuje prawo do złożenia środka odwoławczego od wydanej decyzji. Zgodnie z art. 105 u.o.d.o., kara staje się wymagalna: po upływie 14 dni od dnia upływu terminu wniesienia skargi do sądu administracyjnego i w drugim przypadku, po upływie 14 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego. W zakresie egzekucji kar oraz terminów przedawnienia zastosowanie będą miały normy ogólne ustanowione w k.p.a. (art. 189g., 189h., 189i., 189j. k.p.a.). Zaś odrębnie od art. 189k. k.p.a. ukształtowana została kwestia zastosowania ulg w zakresie wykonania kary. Na podstawie art. 105 u.o.d.o. Prezes UODO «może na wniosek podmiotu ukaranego odroczyć uiszczenie kary pieniężnej albo rozłożyć ją na raty ze względu na ważny interes wnioskodawcy». O uznaniu zasadności takiego wniosku decyduje zawsze organ administracji publicznej, w ramach przyznanych mu uprawnień dyskrecjonalnych. Praktyka wskazuje, że powinna to być okoliczność o charakterze obiektywnym, związana z zaistnieniem po stronie ukaranego szczególnych powodów uwzględniających sytuacje nadzwyczajne, ale również jego sytuację ekonomiczną [14; 24; 25]. W przypadku rozłożenia administracyjnej kary pieniężnej na raty, odsetki, są naliczane odrębnie dla każdej raty [4]. Podmiotowi ukaranemu, który prowadzi działalność gospodarczą przysługuje dodatkowo prawo do złożenia wniosku o udzielenie ulgi w spłacie administracyjnej kary pieniężnej.

Na koniec rozdziału dedykowanego administracyjnym karom pieniężnym w ustawie o ochronie danych osobowych, polski ustawodawca wykorzystując możliwość do autonomicznego stanowienia sankcji dodał przepisy karne penalizujące odpowiedzialność: za bezprawne przetwarzanie danych osobowych (art. 107 u.o.d.o.) oraz odpowiedzialność za utrudnianie prowadzenia kontroli (art. 108 u.o.d.o.). Pierwszy przepis ustanawia odpowiedzialność karną za niedopuszczalne przetwarzanie danych osobowych, albo za przetwarzanie ich bez uprawnienia, za co grozi kara grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Przepis swoim zasięgiem obejmuje wszystkie kategorie danych z wyłączeniem danych, ujętych w art. 107 ust. 2 u.o.d.o., który zawiera dane szczególnie chronione dotyczące m.in. pochodzenia rasowego lub etnicznego, poglądów politycznych, przekonań religijnych lub światopoglądowych, danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej. W przypadku naruszenia przetwarzania danych tej kategorii odpowiedzialność podmiotu naruszającego będzie podlegała wyższej karze pozbawienia wolności – do lat 3. Drugi z przepisów karnych (art. 108 u.o.d.o.) przewiduje odpowiedzialność osoby fizycznej za udaremnianie lub utrudnianie prowadzenia kontroli w związku ze stosowaniem przepisów u.o.d.o. i r.o.d.o. Za popełnione przestępstwo grozi kara grzywny, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

Podsumowanie. Od wejścia w życie omawianych przepisów upłynęło stosunkowo niewiele czasu. Od 25 maja 2018 roku (czyli od dnia wejścia w życie przepisów rozporządzenia o ochronie danych osobowych oraz polskiej ustawy o ochronie danych osobowych) do 31 grudnia 2018 roku do Urzędu Ochrony Danych Osobowych wpłynęło ponad 3 tys. skarg i ponad 2,4 tys. zgłoszeń [36]. Do połowy roku 2019 liczba skarg wzrosła do 4,5 tys. Pierwszą karę pieniężną w wysokości 943 tys. złotych Prezes UODO nałożył na podmiot, który przetwarzał dane osób pozyskane ze źródeł publicznie dostępnych, m.in. z Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej (CEiDG) w celach zarobkowych, nie wywiązując się z obowiązku informacyjnego [37; 38]. Niewiele, bo zaledwie miesiąc później poinformowano o kolejnej karze finansowej w wysokości blisko 56 tys. złotych nałożonej na Dolnośląski Związek Piłki Nożnej w związku z bezprawnym ujawnieniem w sieci danych osobowych 585 osób, którym przyznano licencje sędziowskie w 2015 roku [27]. Ujawnione dane zawierały nie tylko imiona i nazwiska, ale również dokładne adresy zamieszkania oraz numery PESEL. Upublicznienie tak szerokiego zakresu danych osobowych w opinii Prezesa UODO stwarzało realne zagrożenie ich bezprawnego wykorzystania np. w celu zaciągnięcia zobowiązań finansowych. Jak wskazują komunikaty prasowe Urzędu Ochrony Danych Osobowych, licznymi kontrolami zostały także objęte instytucje sektora publicznego, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Na przykład sankcją w wysokości 40 tys. zł został ukarany burmistrz Aleksandrowa Kujawskiego [39]. Wykazane w toku kontroli liczne nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku procedur wewnętrznych dotyczących przeglądu zasobów dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej pod kątem ustalenia okresu ich publikowania, a także braku kopii zapasowych nagrań z posiedzeń rady miejskiej, które były dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej jedynie poprzez zamieszczenie linka do kanału w serwisie YouTube.

Niewiele merytorycznych rozstrzygnięć oraz ugruntowanej praktyki dotyczącej analizowanej płaszczyzny powoduje, że przedstawione rozważania mają w przeważającej części charakter teoretyczny. Dotychczas na arenie europejskiej doszło praktycznie do kilku przypadków, zastosowania kar pieniężnych w związku z implementacją r.o.d.o. Jednym z pierwszych krajów była Portugalia. Sankcja została nałożona przez portugalski organ ochrony danych – *Comissão Nacional de Protecção de Dados* na Centrum Szpitalne *Barreiro-Montijo* [38]. Nieprawidłowości dotyczyły dostępu do systemu zarządzania danymi medycznymi pacjentów. W wyniku kontroli stwierdzono, że liczba zarejestrowanych kont z dostępem do danych medycznych pacjentów ponad trzykrotnie przewyższa liczbę zatrudnionych w tym szpitalu lekarzy. W związku z niedochowaniem należytej staranności przetwarzania danych oraz nieprawidłowości w metodach uwierzytelniania, na szpital nałożono karę o łącznej wysokości 400.000 euro [28]. W Niemczech z kolei, karę w wysokości 20.000 euro nałożono na portal randkowy *Knuddels.de*. W wyniku ataku hakerów z witryny internetowej «wyciekło» 808 000 adresów e-mail oraz 1 872 000 loginów i haseł. Dane nie były wystarczająco dobrze zaszyfrowane. Niemiecki organ nadzorczy zdecydował o nałożeniu stosunkowo niskiej kary, ze względu na szybką reakcję portalu internetowego na wyciek danych i natychmiastowe wprowadzenie środków technicznych polepszających bezpieczeństwo danych [29]. W Austrii *Datenschutzbehörde* – czyli austriacki organ ochrony danych ukarał jednego z przedsiębiorców, który stosował monitoring wizyjny przed budynkiem swojej firmy. Monitoring obejmował swoim zasięgiem zbyt szeroki pas chodnika, w związku z czym dochodziło do przetwarzania wizerunków osób, które nie miały świadomości, że są w obszarze monitorowanym [28]. Natomiast najwyższa jak dotąd kara, w wysokości 50 mln euro została nałożona we Francji na koncern Google za niezapewnienie użytkownikom wystarczającego wytłumaczenia oraz przejrzystości w nawiązaniu do danych udostępnianych reklamodawcom [29]. Podsumowując, szacuje się, że w pierwszym roku działania przepisów r.o.d.o. nałożono kary pieniężne o łącznej wartości 114 mln euro [26].

Ciężko na ten moment jednoznacznie określić czy ambicje, którymi kierowały się władze Unii Europejskiej stanowiąc nowe prawo o ochronie danych osobowych zostały spełnione. Nie ulega wątpliwości, że zapłata wysokiej kary skutecznie oddziałuje na wyobraźnię podmiotów potencjalnie zagrożonych sankcją, a tym samym dyscyplinuje do przestrzegania prawa. Pierwsze przypadki zastosowania kar finansowych pokazują, iż nowo przyjęte regulacje nie stanowią jedynie martwych przepisów, ale efektywne instrumenty gwarantujące bezpieczeństwo ochrony danych osobowych. Nasuwające się wątpliwości odnośnie dysproporcji pomiędzy karygodnością naruszenia a wysokością sankcji są jak najbardziej uzasadnione, choćby ze względu aksjologicznych uwarunkowań pojęcia «sankcji» oraz «kary» w systemie prawa. Jeżeli natomiast dostateczny stopień ochrony tak wrażliwych informacji jakimi są nasze dane osobowe, można zapewnić wyłącznie poprzez stanowienie i wymierzanie wysokich kar pieniężnych – to taki środek powinien znaleźć pełne poparcie i nie powinien być kwestionowany.

Bibliografia

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). [in Polish].
2. *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256). [in Polish].
3. *Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2017, poz. 935). [in Polish].
4. *Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych* (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781). [in Polish].
5. *Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE* (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2019 poz. 730). [in Polish].
6. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie «Zasad techniki prawodawczej»* (Dz. U. 2002 nr 100 poz. 908). [in Polish].
7. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE* (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.). [in Polish].
8. Bielak-Jomaa, E. & Lubasz, D. (red.), RODO (2018). *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych*. Komentarz. Warszawa. [in Polish].

9. Błachucki, M. (2015). *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Warszawa. [in Polish].
10. Dmochowska, A. & Piotrowska, A. (2018). *Ustawa o ochronie danych osobowych*. Komentarz. Warszawa. [in Polish].
11. Dmochowska, A. & Zadrozny, M. (2018). *Unijna reforma ochrony danych osobowych. RODO w praktyce z uwzględnieniem: wytycznych GR Art. 29, ustawy o ochronie danych osobowych z 2018 r.* Warszawa. [in Polish].
12. Kaźmierczyk, S. & Pulka, Z. (red.) (1999). *Wstęp do prawoznawstwa*. Wrocław.
13. Litwiński, P. (red.) (2018). *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych*. Komentarz. Warszawa. [in Polish].
14. Marcinkowski, B. (red.) (2019). *Ustawa o ochronie danych osobowych*. Komentarz, LEX. Warszawa. [in Polish].
15. Rot, H. (1998). *Wstęp do nauk prawnych*. Wrocław. [in Polish].
16. Sakowska-Baryło (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych*. Komentarz. Warszawa 2018. [in Polish].
17. Staniszevska, L. (2017). *Administracyjne kary pieniężne, Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*. Poznań. [in Polish].
18. Staniszevska, L. (2017). *Dostosowanie administracyjnych kar pieniężnych do zasad demokratycznego państwa prawnego (w:) Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. Gronkiewicz A., Ziółkowska A. Katowice. [in Polish].
19. Szumiło-Kulczyka, D., Czarnecki, P., Balcer, P. & Leszczyńska, A. (2016). *Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych*. Warszawa. [in Polish].
20. Szydło, M. (2003). Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych. *Studia Prawnicze*, 4. [in Polish].
21. Wincenciak, M. (2008). *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa. [in Polish].
22. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014*, sygn. SK 6/12, LEX nr 1480663. [in Polish].
23. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007*, sygn. P 19/06, LEX nr 232287. [in Polish].
24. *Wyrok NSA z dnia 10 marca 2010*, sygn. I FSK 31/08, LEX nr 537191. [in Polish].
25. *Wyrok NSA z dnia 2 marca 2016*, sygn. II FSK 2474/15, LEX nr 2017629. [in Polish].
26. Grodecka, M.. *114 mln euro wyniosły kary za łamanie RODO. Urzędnicy dopiero się rozkręcają*. Retrieved from <https://www.spidersweb.pl/2020/01/kary-za-lamanie-rodo.html> [dostęp online: 2.02.2020]. [in Polish].
27. Ojczyk, J. *Związek sportowy ukarany za ujawnienie danych sędziów*. Retrieved from <https://www.prawo.pl/biznes/kara-pieniezna-za-naruszenie-rodo-uodo-ukaral-zwiazek-sportowy,416191.html> [dostęp online: 13.02.2020]. [in Polish].
28. Szweda-Bednarek, P. *Podsumowanie pierwszego półroczna obowiązywania RODO*. Retrieved from <https://sp-legal.pl/podsumowanie-pierwszego-polroczna-obowiazywania-rodo/> [dostęp online:10.02.2020]. [in Polish].
29. Tomaszewska, J. & Cisoń-Kurdziel, A. *Za naruszenie RODO słono się płaci. Mapa kar finansowych w Europie*. Retrieved from <https://ssw.solutions/pl/za-naruszenie-rodo-slono-sie-placi-mapa-kar-finansowych-w-europie/> [dostęp online: 20.02.2020]. [in Polish].
30. Żakiewicz-Zborska, K. *«Dr Edyta Bielak-Jomaa: Uwaga, to prawo dotyczy wszystkich»*. Retrieved from <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/dr-edyta-bielak-jomaa-uwaga-to-prawo-dotyczy-wszystkich,74946.html> [dostęp online: 19.02.2020]. [in Polish].
31. *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk 1183*. Retrieved from <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [dostęp online: 24.02.2020]. [in Polish].
32. *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie danych osobowych, druk 2410*. Retrieved from <http://www.sejm.gov.pl/> [dostęp online: 24.02.2020]. [in Polish].
33. *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679, druk 3050*. Retrieved from <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050> [dostęp online: 24.02.2020]. [in Polish].

34. *Wytyczne dotyczące inspektorów ochrony danych («DPO»)*. Retrieved from <https://uodo.gov.pl/pl/10/7> [dostęp online: 12.01.2020]. [in Polish].
35. *Stanowisko nr 16/2016 Porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zmian kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wprowadzenia regulacji sankcji administracyjnych oraz zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną*. Retrieved from <https://www.rpo.gov.pl/> [dostęp online: 1.02.2020]. [in Polish].
36. *«UODO wkrótce zacznie karać za nieprzestrzeganie RODO»*. Retrieved from <https://www.prawo.pl/biznes/surowe-kary-za-nieprzestrzeganie-rodo-zapowiada-uodo,362680.html> [dostęp online: 12.02.2020]. [in Polish].
37. *«Prezes UODO nałożyła pierwszą karę pieniężną»*. Retrieved from <https://uodo.gov.pl/pl/138/786> [dostęp online: 15.02.2020]. [in Polish].
38. *«Pierwsze kary za nieprawidłowości w obszarze ochrony danych osobowych»*. Retrieved from <https://lexdigital.pl/pierwsze-kary-rodo> [dostęp online: 3.02.2020]. [in Polish].
39. *«Prezes UODO nałożył pierwszą karę pieniężną na podmiot publiczny»*. Retrieved from <https://uodo.gov.pl/pl/138/1240> [dostęp online: 20.02.2020]. [in Polish].
40. *«Bielak–Jomaa: RODO to przede wszystkim ochrona prywatności, nie absurdu»*. Retrieved from <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1364012,uodo-rodo-to-przede-wszystkim-ochrona-prywatnosci-nie-absurdy.html> [dostęp online: 1.02.2020]. [in Polish].

Стаття надійшла до редакції 20.02.2020.

3. ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС. СІМЕЙНЕ ПРАВО. ТРУДОВЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО. ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО. ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

DOI: 10.35774/app2020.01.143
УДК 347.4

Василь Варавка,
кандидат економічних наук,
директор з економіки та фінансів
ПрАТ «Рівнеазот»
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5342-848X>

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СМАРТ-КОНТРАКТІВ

Розглянуто проблеми правового регулювання смарт-контрактів як форми цивільно-правового договору. Встановлено, що незважаючи на зростаючу популярність смарт-контрактів, їх правове регулювання у світі та Україні практично відсутнє. Більшість країн світу намагаються регулювати смарт-контракти законодавством про цінні папери та фінансові інструменти, яке не відповідає ні економічному, ні юридичному змісту смарт-контракту. Зроблено висновки, що Україні потрібно визнати найбільш поширені криптовалюти офіційним засобом платежу, а також випустити свою державну криптовалюту. Правове регулювання токенів, що використовуються для залучення фінансування, повинно бути аналогічним до правового регулювання боргових цінних паперів. Необхідно внести зміни до цивільного законодавства в частині визначення смарт-контракту одним із видів цивільно правового договору, що виражений у формі програмного коду й автоматично виконується у розподіленій мережі. Для мінімізації недоліків необхідно передбачити обов'язкову ідентифікацію сторін смарт-контракту, а також запровадити обов'язковий електронний текстовий додаток до смарт-контракту, в якому будуть визначатися умови договору, і який матиме юридичну силу у разі виникнення помилки програмного коду та необхідності вирішення суперечностей між сторонами у судовому порядку.

Ключові слова: смарт-контракт, криптовалюта, токен, первинне розміщення токенів, юридична сила смарт-контракту, правове регулювання.

Бібл.: 16.

Варавка В.

Проблеми правового регулювання смарт-контрактів

Рассмотрены проблемы правового регулирования смарт-контрактов как формы гражданско-правового договора. Установлено, что несмотря на возрастающую популярность смарт-контрактов, их правовое регулирование в мире и Украине практически отсутствует. Большинство стран мира пробуют регулировать смарт-контракты законодательством о ценных бумагах и финансовых инструментах, которое не соответствует ни юридическому, ни экономическому смыслу смарт-контракта. Сделаны выводы, что Украине необходимо признать наиболее распространенные криптовалюты официальным средством платежа, а так же выпустить свою государственную криптовалюту. Правовое регулирование токенов, используемых для привлечения финансирования, должно быть аналогичным правовому регулированию долговых ценных бумаг. Необходимы изменения в гражданское законодательство в части определения смарт-контракта одним из видов гражданско-правового договора, который выражен в форме программного кода и автоматически

исполняется в распределенной сети. Для минимизации недостатков необходимо предусмотреть обязательную идентификацию сторон смарт-контракта и внедрить обязательное электронное текстовое приложение к смарт-контракту, в котором будут фиксироваться существенные условия договора и которое будет иметь юридическую силу в случае возникновения ошибки программного кода и необходимости решения споров между сторонами в судебном порядке.

Ключевые слова: смарт-контракт, криптовалюта, первичное размещение токенов, токен, юридическая сила смарт-контракта, правовое регулирование.

Varavka V.

Problems of legal regulation of smart contracts

Recently smart contracts become more and more popular in such areas as initial coins offering (ICO), financial sector, international trade and public services. At the same time there is almost no legal regulation of smart contracts. There are unsuccessful tries to regulate smart contracts by security legislation. There are continuing discussions over whether a smart contract can be considered a civil contract and whether violated rights of the parties of smart contract could be protected in trial. The purpose of this article is to assess the practice of legal regulation of smart contracts worldwide and in Ukraine and to develop proposals for improvement of legal regulation of smart contracts. An analysis of law regulation of smart contracts in different countries of the world shows the initial state of the law in this area, significant differences between national systems of law and almost complete absence of judicial precedents. Most countries are trying to regulate smart contracts by securities and financial instruments legislation, which neither takes into account the economic nor legal nature of the smart contract. The greatest progress in legal regulation has reached Belarus, which has recognized the smart contract as a type of civil contract and cryptocurrency as the official means of payment. In Ukraine, despite the active implementation of blockchain technology in state registers, there is no legal regulation of smart contracts and cryptocurrency. The Government Concept of the development of digital economy and society for 2018 – 2020 and conclusions of financial regulators on the legal status of cryptocurrencies determine the need to develop legal regulation of the digital economy. In my opinion, Ukraine should recognize the most widespread cryptocurrencies as official means of payment and issue its own state cryptocurrency. The legal regulation of tokens used in initial coins offering should be similar to the legal regulation of debt securities. It is necessary to amend the civil legislation in order to recognize a smart contract as a type of civil contract expressed in the form of programming code and automatically executed in a distributed network. To minimize risks of smart contracts it is necessary to state requirements of mandatory identification of parties and to implement mandatory electronic application containing the essential terms of the contract which will have legal force in case of a programming code error and to resolve litigation between the parties.

Keywords: smart contract, cryptocurrency, token, initial coins offering, smart contract legal force, legal regulation.

Постановка проблеми. Останнім часом все більшої популярності набувають смарт-контракти – по всьому світу тисячі стартапів залучають сотні мільйонів доларів США інвестицій за допомогою процедури первинного розміщення токенів ICO, з'явилися реальні приклади міжнародних поставок продукції в рамках автоматично виконуваних смарт-контрактів. Водночас правове регулювання смарт-контрактів майже відсутнє, випуск і обіг токенів, що дають право на отримання товарів та послуг від стартапу-емітента, провідні країни світу намагаються регулювати законодавством про цінні папери. Навколо смарт-контрактів точаться суперечки щодо того, чи можна вважати їх договорами з точки зору цивільного права і чи можуть їх учасники розраховувати на судовий захист порушених прав. Перед правниками усього світу стоїть завдання розробки правового регулювання смарт-контрактів як форми цивільно-правового договору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У працях таких зарубіжних та вітчизняних учених, як Н. Сабо, В. Бутерін, Н. Бойко, В. Мороз, досліджувалися питання сутності смарт-контрактів та основних принципів їх функціонування. Проблеми юридичного статусу та правового регулювання смарт-контрактів вивчали О. Баранов, І. Корж, М. Марутян, В. Мороз, А. Тарасюк, А. Толкачев та інші. У дослідженнях Європейського центрального Банку, Центрального банку Російської Федерації, Євразійської економічної комісії проаналізована практика застосування смарт-контрактів та криптовалют у різних країнах світу. У наведених дослідженнях аналізується практика застосування та наявний стан правового регулювання смарт-контрактів у різних країнах світу. Водночас проблеми правового регулювання смарт-контрактів та криптовалют в Україні так пропозиції щодо його вдосконалення потребують подальшої розробки.

Мета дослідження. Зважаючи на низький рівень правового забезпечення підготовки і використання смарт-контрактів, метою дослідження є оцінити практику правового регулювання смарт-контрактів у світі та Україні і зробити пропозиції щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Правове регулювання смарт-контрактів у різних країнах світу. На сьогодні правове регулювання смарт-контрактів та використання криптовалюти, яка є єдиною можливим засобом платежу у смарт-контрактах, суттєво відрізняється в різних країнах. Згідно з дослідженням, проведеним міжнародною аудиторською компанією Deloitte, світовим лідером із правового забезпечення використання смарт-контрактів та криптовалют є Білорусь [10]. 21 грудня 2017 р. Президент Білорусі підписав Декрет № 8 «Про розвиток цифрової економіки», в якому визначено поняття смарт-контракту, встановлені правила використання технології блокчейн, проведення ICO, випуску tokenів, майнінгу криптовалюти та інших. Декретом внесені зміни до цивільного законодавства, що дають змогу регулювати відносини в процесі проведення ICO. Внесені зміни до податкового та фінансового законодавства, що дали змогу врегулювати конфліктні ситуації з фінансовими регуляторами, надають учасникам ICO податкові пільги та регулюють порядок бухгалтерського обліку криптовалют.

В Декреті № 8 дано визначення смарт-контракту як програмного коду, що забезпечує автоматичне виконання угод, а також інших юридично значимих дій [11]. Смарт-контракт може бути як програмним доповненням до традиційної угоди, так і бути самостійною угодою, умови якої прописані в програмному коді. Декрет встановлює припущення, що особа, яка здійснила угоду з використанням смарт-контракту, є належним чином обізнаною з його умовами, у тому числі вираженими в програмному коді. У разі невідповідності параметрів смарт-контракту умовам угоди, доповненням до якої він є, юридичну перевагу мають умови угоди. Водночас особі, що посилається на ці розбіжності, необхідно довести, що вона про них не знала на момент приєднання до смарт-контракту.

Також Декрет № 8 визнає token об'єктом права власності, що становить запис у будь-якій розподіленій мережі [10]. Перехід права власності на token відбувається шляхом його передачі – здійснення відповідного запису в розподіленій мережі. Виокремлюють два види tokenів: токени, що посвідчують цивільні права (боргові, пайові та інші) та токени, що є криптовалютами. Останніми визнаються лише ті токени, що набули статусу універсального засобу обміну в світовому масштабі. Токени є оборотоздатними об'єктами і можуть виступати предметом цивільно-правових угод. Майнери можуть отримувати токени як винагороди за верифікацію транзакцій в блокчейн. Токени визнаються активами в бухгалтерському обліку. Фізичні особи незалежно від наявності статусу підприємців мають повну свободу розпорядження токенами: вони можуть їх купувати, продавати, дарувати і заповідати. Юридичні особи мають доступ до крипторинку лише через уповноважених посередників. Операції з токенами звільнені від оподаткування ПДВ, прибутковим податком та податком на прибуток до 2023 р.

Впровадивши прогресивне законодавство у галузі смарт-контрактів і криптовалют, Білорусь намагається офіційно врегулювати всі можливі негативні наслідки, притаманні цій сфері діяльності. На банки, а також на операторів криптоплатформ та на операторів обміну криптовалют покладено обов'язок здійснювати оцінювання і виявлення ризикованих операцій в частині протидії відмиванню коштів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та розповсюдження зброї масового знищення [11]. Важливим елементом контролю діяльності у кіберпросторі є вимоги щодо відповідності учасників крипторинку та емітентів ICO таким критеріям:

- забезпечення виконання міжнародних зобов'язань Білорусі щодо запобігання відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом, протидії фінансуванню тероризму та розповсюдження зброї масового знищення (ідентифікація учасників смарт-контрактів);
- забезпечення гарантій платоспроможності та покриття можливих збитків, які учасник смарт-контракту чи крипторинку може завдати іншим сторонам;
- забезпечення вимог технологічної безпеки – захист від кібератак чи іншого несанкціонованого впливу, проведення аудиту розподілених мереж.

У Росії правове регулювання смарт-контрактів і операцій з криптовалютами лише починає розвиватися. Розроблені законопроекти про цифрові фінансові активи, а також про залучення інвестицій із використанням інвестиційних платформ, спрямовані на врегулювання проведення ICO [13]. Проект змін до цивільного кодексу передбачає, що умовами угоди може бути передбачено її автоматичне виконання без окремого волевиявлення з використанням інформаційних технологій. Оспорювання автоматично виконаних угод допускається лише за умови доведення втручання сторін чи третіх осіб у процес виконання контракту.

Розвиток правового регулювання смарт-контрактів і операцій з криптовалютами у Європі суттєво відрізняється залежно від країни. Правове регулювання у Великобританії дуже консервативне і спрямоване

на захист інвесторів від можливих втрат у процесі ICO та операцій з криптовалютами. До торгових операцій з криптовалютою застосовуються вимоги, передбачені законодавством про цінні папери, основним з яких є ліцензування та необхідність публічного розкриття інформації.

Правове регулювання у Німеччини також консервативне і спрямоване на захист інвесторів у операціях ICO, майнингу та торгівлі криптовалютою. Федеральна служба Німеччини по нагляду за ринком фінансових послуг (BaFin) дозволяє проведення двох видів ICO [10]. В рамках першого випуск tokenів здійснюється з використанням смарт-контракту на базі наявного блокчейну. Другий полягає у створенні нового блокчейну. Водночас BaFin заперечує можливість застосування до ICO акціонерного права. На думку регулятора, зміст прав, наданих токенами, регулюється не законом, а визначається емітентом самостійно у документації до ICO. BaFin наголошує, що складність перевірки коду смарт-контракту, можливість програмної помилки, шахрайства і відсутність правового регулювання є ризиком для інвесторів [10]. У квітні 2017 р. криптовалюти на законодавчому рівні були прирівняні до фінансових інструментів, торгівля ними стала ліцензованою діяльністю. У лютому 2018 р. Міністерство фінансів Німеччини для цілей оподаткування прирівняло криптовалюту до законних засобів платежу. Таким чином, всі операції з використанням криптовалюти підлягають оподаткуванню на загальних підставах. Водночас випуск tokenів і майнинг криптовалюти не оподатковуються.

Законодавство Франції, на відміну від Великобританії та Німеччини, більш лояльне до застосування смарт-контрактів та проведення ICO. Регулятор фінансових ринків Франції AMF виступив з пропозицією, що законодавство про краудфандинг та про цінні папери не може застосовуватися до ICO і запропонував громадськості спільно підготувати пропозиції щодо правового регулювання смарт-контрактів, ICO та ринку криптовалют [8]. У грудні 2017 р. уряд Франції прийняв ордонанс, який дозволив вести облік цінних паперів, що підтверджують права на участь у капіталі акціонерних товариств, боргових цінних паперів, паїв та акцій інвестиційних фондів, у блокчейні і прирівняв записи в блокчейні до традиційних особових рахунків. Ордонанс передбачає цивільно-правовий захист прав власності на цінні папери, що обліковуються в розподіленій мережі. Водночас Франція не визнає криптовалюту законним засобом платежу, а лише рухомим нематеріальним активом, операції з яким оподатковуються в загальному порядку. В перспективі AMF має намір розвивати правове регулювання смарт контрактів у чотирьох напрямках: забезпечення належного інформування учасників про умови смарт-контракту, прозорість емітентів tokenів, ідентифікація інвесторів, прозоре ціноутворення і захист від маніпуляцій на ринку, безпека активів.

Цікавим є досвід правового регулювання смарт-контрактів і операцій з криптовалютами у США. На сьогодні криптовалюти в США не є офіційним засобом платежу, проте комісія з уніфікації законодавства США розробила модельний закон, що є основою для прийняття окремими штатами свого законодавства у сфері регулювання криптоекономіки [8]. В липні 2017 р. Комісія США з цінних паперів і бірж (SEC) публікувала звіт у справі DAO, в якому визнала, що всі операції, пов'язані з випуском і обміном токенами, підлягають регулюванню як операції з цінними паперами. Токени мають бути зареєстровані в SEC, а учасники ринку повинні отримати відповідні дозволи регулятора. Санкції за порушення нормативних вимог можуть сягати 0,5 млн дол. США або навіть 5 років позбавлення волі. Емітенти мають право не реєструвати токени в SEC, якщо вони випускають їх лише для краудфандингу, а також якщо їх планується продавати за межами США. Незважаючи на наявність винятків, практичний досвід застосування санкцій до компаній BitConnect, BitFunder та Manchee свідчить, що в США практично неможливо провести ICO без реєстрації в SEC [10].

Компанія Manchee Inc організувала ICO для розробки додатку для iPhone, який дає змогу залишати відгуки про ресторани, а також купувати і продавати товари та послуги [12]. Токени планувалося використати як платіжний засіб у рамках додатку, а також як засіб мотивації його користувачів. SEC визнала дане ICO незареєстрованим випуском цінних паперів і припинила його, зібрані кошти були повернуті покупцям tokenів. SEC аргументувала свою позицію тим, що випущені токени купувалися винятково з метою їх подальшого перепродажу після запуску додатку і зростання ціни tokenів. Тим самим покупці tokenів очікували отримати дохід у результаті дії третіх осіб, що є одним з критеріїв інвестиційного договору.

Цікавим фактом розвитку криптовалют є те, що США наклали економічні санкції на Венесуелу, заборонивши транзакції з криптовалютами і токенами, випущеними урядом Венесуели [10]. Це було відповіддю на випуск урядом Венесуели власної державної криптовалюти El Petro, забезпеченої нафтою. Ця валюта успішно використовувалася урядом Венесуели для обходу раніше встановлених санкцій США.

Поряд з країнами, що розвивають правове регулювання смарт-контрактів і криптовалют, є також ті, які законодавчо забороняють їх використання. До них належать такі величезні країни, як Китай та Індія. У вересні 2017 р. китайський центробанк та основні фінансові регулятори визнали ICO та криптовалюти та-

кими, що не відповідають китайському законодавству, спрямовані на нелегальний збір коштів у населення з шахрайською метою [16]. Всі компанії, що зібрали кошти через ICO, повинні повернути їх інвесторам та припинити свою діяльність. За порушення цих вимог передбачена кримінальна відповідальність. Заборона стосується як китайських проєктів, так і закордонних, що збирали кошти на території Китаю. Водночас на перспективу центробанк Китаю розробляє власну державну криптовалюту, яка буде офіційним засобом платежу. Схожі кроки щодо заборони використання ICO були здійснені і в Індії – криптовалюти заборонені, а всі проєкти повинні згорнути свою діяльність і повернути залучені кошти.

На основі викладеного вище аналізу правового забезпечення смарт-контрактів у різних країнах світу можна зробити висновок про початковий стан розвитку права в цій галузі, суттєві відмінності між національними системами права і майже повну відсутність судових прецедентів. Особливою проблемою є відсутність єдиних міжнародних правових основ функціонування смарт-контрактів, зважаючи на транскордонний характер операцій у кіберпросторі. У ситуації, коли, наприклад, емітент ICO є резидентом США, розподілена мережа функціонує на обчислювальних потужностях по всьому світу, а покупці токенів переважно резиденти Китаю, то визначити, законодавством якої країни будуть регулюватися ці операції, дуже важко. Більше того, різні країни будуть вступати в конфлікти з приводу права на регулювання відносин у кіберпросторі. Тому розвиток міжнародного правового регулювання смарт-контрактів та криптовалют має бути пріоритетом світового співтовариства.

Правове регулювання смарт-контрактів в Україні та пропозиції щодо його вдосконалення. Україна намагається не відставати від провідних країн у питаннях правового регулювання використання технологій розподілених мереж та смарт-контрактів. У січні 2018 р. Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр., яка визначає основні завдання уряду [3]:

- усунення законодавчих, інституційних, фіскальних та інших перешкод, які заважають розвитку цифрової економіки;
- розробка стимулів та мотивацій для заохочення бізнесу та галузей економіки загалом до впровадження цифрових технологій;
- створення попиту на цифрові технології у громадян через впровадження державою масштабних проєктів цифрових трансформацій, зокрема, на базі сучасних моделей державно-приватного партнерства;
- розвиток та поглиблення компетенцій громадян для забезпечення їх готовності до використання цифрових технологій;
- розвиток цифрового підприємництва, створення необхідної інфраструктури для розвитку інноваційної діяльності, впровадження механізмів фінансування, стимулювання та підтримки.

Концепція визначає блокчейн як програмно-комп'ютерний алгоритм децентралізованого публічного або приватного реєстру, функціонування якого забезпечується шляхом взаємодії через Інтернет однорангової мережі, що гарантує належний криптографічний захист усіх записів, транзакцій, проведених з використанням відповідної технології [3]. Концепція відводить основну роль технології блокчейн та смарт-контрактам у майбутній трансформації державного управління в таких сферах, як реєстрація майнових прав, ведення державних реєстрів, правосуддя, ідентифікація особи. Як технологія довіри, блокчейн у державному секторі буде використовуватися для електронних референдумів, петицій, голосування та інших сервісів електронного урядування.

Фактично, на сьогодні Україна є одним із світових лідерів за кількістю ініціатив впровадження блокчейну на державному рівні. У травні 2017 р. уряд видав розпорядження про переведення на блокчейн Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, системи електронних торгів з реалізації арештованого майна, інших реєстрів Міністерства юстиції України [1]. У червні 2017 р. уряд прийняв постанову про переведення на блокчейн Державного земельного кадастру [2].

Водночас правильні ініціативи уряду не мають належного позитивного ефекту через повільне впровадження, часткове використання потенціалу цієї технології та відсутність належного правового регулювання. У жовтні 2017 р. Міністерство аграрної політики України заявило про переведення Державного земельного кадастру на блокчейн. Проте фактично був реалізований лише перший етап проєкту – переведена процедура отримання виписки із земельного кадастру, яку тепер може отримати кожен громадянин. Цей крок є важливим, але недостатнім для убезпечення від шахрайства та рейдерського захоплення земельної ділянки, оскільки одноосібне право внесення змін до земельного кадастру, як і раніше, мають лише реєстратори. Терміни завершення переведення на блокчейн самої бази даних земельного кадастру та хешування всіх транзакцій на сьогодні невідомі.

Навіть після повного переведення земельного кадастру та інших державних реєстрів на блокчейн ми не отримаємо належного ефекту без відповідних правових змін. Потрібно вносити зміни в законодавство, які ліквідують монополію державних реєстраторів та нотаріусів на одноосібне внесення записів до державних реєстрів. Записи до державного реєстру повинні вноситися лише шляхом спільної авторизації транзакції всіма її учасниками та державним реєстратором чи нотаріусом. Наприклад, для перереєстрації права власності на земельну ділянку в розподіленому реєстрі, її повинні акцептувати своїми електронними підписами продавець, покупець та нотаріус. Потрібно передбачити правомірність автоматичного внесення записів у відповідні державні реєстри під час виконання смарт-контрактів у розподіленій мережі. Це дасть змогу зменшити ризик шахрайства та суттєво скоротити витрати на адміністрування угод та ведення державних реєстрів.

Важливим напрямом вдосконалення правового регулювання смарт-контрактів в Україні є також визначення правового статусу криптовалюти, яка є засобом платежу у розподіленій мережі. У листопаді 2017 р. Національний банк України (НБУ), Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку та Національна комісія з регулювання ринків фінансових послуг видали спільне роз'яснення щодо статусу криптовалют і визначили, що вони не відповідають жодному з правових режимів [10]:

- «грошові кошти» – оскільки криптовалюта не існує у формі банкнот, монет, записів на банківських рахунках;
- «валюта» – тому що криптовалюта не прив'язана до грошової одиниці жодної держави і не є валютними цінностями;
- «електронні грошові кошти» – у зв'язку з тим, що криптовалюта не випускається банком і не є грошовим зобов'язанням певної особи;
- «цінні папери» – оскільки криптовалюта не відповідає критеріям цінного паперу, відсутні правовідносини між емітентом криптовалюти та її власником, не передбачений порядок виконання зобов'язань за такими цінними паперами і не врегульований порядок передачі їх іншим особам;
- «грошовий сурогат» – з огляду на те, що криптовалюта не є документом у формі грошових знаків, у неї відсутній емітент та протиправна мета випуску.

У результаті цього регулятори дійшли висновку, що криптовалюти потребують розробки спеціального законодавства, що регулюватиме випуск і використання криптовалют. На нашу думку, вітчизняне законодавство повинно передбачити окреме регулювання для криптовалют, як офіційних засобів платежу та для токенів, як механізму проведення ICO. Офіційними засобами платежу мають бути визнані лише криптовалюти, що набули світового поширення (біткоїн, ЕТН та деякі інші), а також національна криптовалюта, яку повинен емітувати НБУ. Для другої групи законодавство повинно передбачити можливість випускати токени будь-якою компанією для фінансування господарської діяльності за умови їх реєстрації у Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку. Ці токени мають бути не засобами платежу, а лише посвідченням прав на отримання від їх емітента продукції чи послуг. Їх правове регулювання має бути схожим на регулювання боргових цінних паперів.

До цивільного кодексу необхідно внести зміни і визначити смарт-контракт як вид цивільно-правового договору, що виражений у формі програмного коду і автоматично виконується у розподіленій мережі за відповідності фактичних обставин запрограмованим умовам договору.

З метою вирішення описаних вище основних проблем смарт-контрактів, необхідно передбачити обов'язкову ідентифікацію сторін договору, підтвердження їх згоди з умовами договору та згоди встановити цивільні права і обов'язки за договором шляхом накладення цифрового електронного підпису. Для мінімізації ризиків помилки програмного коду та хакерської атаки, доцільно запровадити обов'язковий аудит програмного коду та доповнити смарт-контракти обов'язковим текстовим додатком, в якому мають бути викладені суттєві умови договору. Такий додаток буде існувати лише в електронній формі і зберігатиметься у розподіленій мережі. У разі програмної помилки, хакерської атаки, виникнення спорів чи отримання результатів, що не передбачалися під час укладення договору, сторони зможуть посилатися на додаток до смарт-контракту і в судовому порядку змінити наслідки автоматичного виконання смарт-контракту.

Висновки. Аналіз правового забезпечення смарт-контрактів у різних країнах світу дає змогу зробити висновок про початковий стан розвитку права в цій галузі, суттєві відмінності між національними системами права і майже повну відсутність судових прецедентів. Більшість країн світу намагаються регулювати смарт-контракти законодавством про цінні папери та фінансові інструменти, яке не відповідає ні економічному, ні юридичному змісту смарт-контракту. Найбільшого прогресу в питаннях правового регу-

лювання досягла Білорусь, яка визнала смарт-контракт різновидом цивільно-правового договору, а криптовалюту – офіційним засобом платежу.

В Україні, незважаючи на активне впровадження технології блокчейн у державні реєстри, правове регулювання смарт-контрактів і криптовалют відсутнє. Схвалена урядом Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. та висновки фінансових регуляторів щодо правового статусу криптовалют визначають необхідність розвитку правового регулювання цифрової економіки. На мою думку, Україна повинна визнати найбільш поширені криптовалюти офіційним засобом платежу, а також випустити свою державну криптовалюту. Правове регулювання токенів, що використовуються для залучення фінансування, повинно бути аналогічним до правового регулювання боргових цінних паперів. Необхідно внести зміни до цивільного законодавства в частині визначення смарт-контракту одним із видів цивільно правового договору, що виражений у формі програмного коду й автоматично виконується у розподіленій мережі. Для мінімізації недоліків необхідно передбачити обов'язкову ідентифікацію сторін смарт-контракту, а також запровадити обов'язковий електронний текстовий додаток до смарт-контракту, в якому будуть визначатися суттєві умови договору, і який матиме юридичну силу в разі виникнення помилки програмного коду та необхідності вирішення суперечностей між сторонами у судовому порядку.

Список використаних джерел

1. Деякі питання посилення безпеки зберігання та захисту відомостей Державного реєстру речових прав на нерухоме майно і системи електронних торгів з реалізації арештованого майна : Розпорядження КМУ від 24.05.2017 р. № 353-р / Кабінет міністрів України. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250015228> (дата звернення: 19.10.2019).
2. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення : Постанова КМУ від 21.06.2017 № 688 / Кабінет міністрів України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2017-p> (дата звернення: 20.10.2019).
3. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження КМУ від 17.01.2018 № 67-р / Кабінет міністрів України. URL : <https://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 20.10.2019).
4. Баранов О. В. Інтернет речей: правові проблеми застосування розумних контрактів. *Інформація і право*. 2017. № 4 (23). С. 26–40.
5. Бойко Н. Смарт-контракти – чи справді договори та чи дійсно «розумні» / Національна асоціація адвокатів України. 2018. URL : <http://unba.org.ua/publications/3169-smart-kontrakti--chi-spravdi-dogovori-ta-chi-dijsno-rozumni.html> (дата звернення: 19.10.2019).
6. Корж І. Смарт-контракти як інноваційний правовий інструмент. *Businesslaw.org*: веб-сайт. URL : <https://www.businesslaw.org.ua/smatr-contracts-as-a-legal-innovative-tool> (дата звернення: 20.10.2019).
7. Марутян Р. Україна серед країн-лідерів з впровадження технології блокчейн. *Matrix*: веб-сайт. URL : <https://matrix-info.com/2018/01/30/ukrayina-sered-krayin-lideriv-z-vprovadzheniya-tehnologiyi-blokchejn> (дата звернення: 25.10.2019).
8. Митько В. Де біткоїн є національною валютою? *Howtobuycoin.com*: веб-сайт. URL : <https://howtobuycoin.com/bitcoin/bitcoin-official-cryptocurrency> (дата звернення: 19.10.2019).
9. Тарасюк А. Смарт-контракти серед юристів. *Електронний журнал Юрист&Закон*. 2017. № 21. URL : <http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine-article/EA010426> (дата звернення: 21.10.2019).
10. Толкачев А. Позиції регуляторів мира касательно ICO и криптовалют: аналитический обзор. *Deloitte*: веб-сайт. URL : <https://www2.deloitte.com/ru/ru/pages/tax/articles/2017/ico-alert.html> (дата звернення: 03.11.2019).
11. Криптовалюты, блокчейн и макроэкономическая устойчивость. / Евразийская экономическая комиссия. 2018. URL : <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/workgroup/Documents> (дата звернення: 10.11.2019).
12. Самые успешные ICO за всю историю их проведения. *Habr.com*: веб-сайт. URL : <https://habr.com/ru/post/339822> (дата звернення: 18.10.2019).
13. Смарт-контракты: аналитический обзор / Центральный банк Российской Федерации. 2018. URL : https://www.cbr.ru/Content/Document/File/47862/SmartKontrakt_18-10.pdf (дата звернення: 19.10.2019).
14. Українські компанії на ICO. *Minfin.com.ua*: веб-сайт. URL : <https://minfin.com.ua/ua/2018/03/10/32649004> (дата звернення: 19.10.2019).

15. Nick Szabo. Smart Contracts: Building Blocks for Digital Markets. *Semanticscholar.org*: web-site. 1996 URL : <https://www.semanticscholar.org/paper/Smart-Contracts-%3A-Building-Blocks-for-Digital-Szabo/9b6cd3fe0bf5455dd44ea31422d015b003b5568f> (accessed: 20.10.2019).
16. Impact of digital innovations on the processing of electronic payments and contracting: an overview of legal risks / European Central Bank. 2017. URL : <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecb.lwp16.en.pdf?344b9327fec917bd7a8fd70864a94f6e> (accessed: 19.10.2019).

References

1. *Deiaki pytannia posylennia bezpeky zberihannia ta zakhystu vidomostej Derzhavnoho reiestru rechovykh prav na nerukhome majno i systemy elektronnykh torhiv z realizatsii areshтованого majna [Some issues of strengthening the security of data storage and protection of the State register of real estate rights and the system of electronic bidding of arrested property]*. (2017, May 24). Rozporiadzhennia KMU № 353-p. Kabinet Ministriv Ukrainy. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250015228> [in Ukrainian].
2. *Deiaki pytannia realizatsii pilotnoho proektu iz zaprovadzhennia elektronnykh zemelnykh torhiv i zabezpechennia zberihannia ta zakhystu danykh pid chas yikh provedennia [Some issues of implementation of the pilot project of electronic land bidding and bidding data protection]*. (2017, June 21). Postanova KMU №688. Kabinet Ministriv Ukrainy. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2017-п> [in Ukrainian].
3. *Pro shkvalennia Kontseptsii rozvytku tsyvrovoi ekonomiky ta suspilstva Ukrainy na 2018 – 2020 roky ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii [About approval the Concept of development of digital economy and society of Ukraine for 2018 – 2020 and ratification the plan of Concept implementation]*. (2018, January 17). Rozporiadzhennia KMU №67-p. Kabinet Ministriv Ukrainy. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua> [in Ukrainian].
4. Baranov O.V. (2017). Internet rechej: pravovi problemy zastosuvannia rozumnykh kontraktiv [Internet of things: legal problems of using smart contracts]. *Informatsiia i pravo – Information and law*, 4(23), 26-40 [in Ukrainian].
5. Bojko, N. (2018). Smart-kontrakty – chy spravdi dohovory ta chy dijsno rozumni [Smart contracts – are they really contracts and really smart]. *Natsionalna asotsiatsiia advokativ Ukrainy – National bar association of Ukraine*. Retrieved from <http://unba.org.ua/publications/3169-smart-kontrakty--chi-spravdi-dogovori-ta-chi-dijsno-rozumni.html> [in Ukrainian].
6. Korzh, I. (2018). Smart-kontrakty iak innovatsijnyj pravovyj instrument [Smart contracts as a legal innovative tool]. *Businesslaw.org*. Retrieved from <https://www.businesslaw.org.ua/smatr-contracts-as-a-legal-innovative-tool> [in Ukrainian].
7. Marutian, R. (2018). Ukraina sered krain-lideriv z vprovadzhennia tekhnolohii blokchein [Ukraine is among the leading countries in the implementation of blockchain technology]. *Matrix-info.com*. Retrieved from <https://matrix-info.com/2018/01/30/ukrayina-sered-krayin-lideriv-z-vprovadzhennya-tehnologiyi-blokchein> [in Ukrainian].
8. Mytko, V. (2018). De bitkoin ie natsionalnoi valyutoiu [Where bitcoin is the national currency]. *Howtobuycoin.com*. Retrieved from <https://howtobuycoin.com/bitcoin/bitcoin-official-cryptocurrency> [in Ukrainian].
9. Tarasiuk, A. (2017). Smart-kontrakty sered iurystiv [Smart contracts among lawyers]. *Elektronnyj zhurnal Yuryst&Zakon – Electronic magazine Lawyer&Law*, 21. Retrieved from <http://uz.ligakon.ua/ua/magazine-article/EA010426> [in Ukrainian].
10. Tolkachev, A. (2018). Pozicii reguliatorov mira kasatel'no ICO i kriptovalyut: analiticheskij obzor [Positions of the world's financial regulating bodies regarding ICOs and cryptocurrencies: analytical review]. *Deloitte*. Retrieved from <https://www2.deloitte.com/ru/ru/pages/tax/articles/2017/ico-alert.html> [in Russian].
11. Kriptovalyuty, blokchein i makroekonomicheskaya ustojchivost' [Cryptocurrencies, blockchain and macroeconomic stability] (2018). *EvrAzijskaya ekonomicheskaya komissiya – Eurasian Economic Commission*. Retrieved from: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/workgroup/Documents> [in Russian].
12. Samey uspehnye ICO za vsyu istoriyu ih provedeniya [The most successful ICOs in the history] (2017). *Habr.com*. Retrieved from <https://habr.com/ru/post/339822> [in Russian].
13. Smart-kontrakty: analiticheskij obzor [Smart contracts: analytical review] (2018). *Central'nyj bank Rossijskoj Federacii – Central Bank of the Russian Federation*. Retrieved from https://www.cbr.ru/Content/Document/File/47862/SmartKontrakt_18-10.pdf [in Russian].

14. Ukrainski kompanii na ICO [Ukrainian companies on ICO] (2018). *Minfin.com.ua*. Retrieved from <https://minfin.com.ua/ua/2018/03/10/32649004> [in Ukrainian].
15. Nick Szabo. (1996). Smart Contracts: Building Blocks for Digital Markets. *Semanticscholar.org*. Retrieved from: <https://www.semanticscholar.org/paper/Smart-Contracts-%3A-Building-Blocks-for-Digital-Szabo/9b6cd3fe0bf5455dd44ea31422d015b003b55688f> [in English].
16. Impact of digital innovations on the processing of electronic payments and contracting: an overview of legal risks (2017). *European Central Bank*. Retrieved from <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecb.lwp16.en.pdf?344b9327fec917bd7a8fd70864a94f6e> [in English].

Стаття надійшла до редакції 04.02.2020.

Ольга Зигрій,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри цивільного права і процесу
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7092-5306>

Софія Копча,

студентка юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ЗЕМЕЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО В СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ В УКРАЇНІ ТА В ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Досліджено земельне законодавство щодо врегулювання земельних прав громадян України. Виявлено практичні аспекти та проведено аналіз багатьох правових питань щодо регулювання земельних прав та наведено приклади досліджуваного питання в країнах близького зарубіжжя.

Ключові слова: землекористування, земельне законодавство, право власності, регулювання земельних прав, гарантії прав на землю.

Бібл.: 11.

Зыгрий О., Копча С.

Земельное законодательство в сфере регулирования земельных прав в Украине и в западноевропейских странах.

Исследовано земельное законодательство по урегулированию земельных прав граждан Украины. Виявлено практические аспекты и проведен анализ правовых вопросов по регулированию земельных прав и приведены примеры изучаемого вопроса в странах ближнего зарубежья.

Ключевые слова: землепользование, земельное законодательство, право собственности, регулирования земельных прав, гарантии прав на землю.

Zyhrii O., Kopcha S.

Land Legislation in the Field of Regulation of Land Rights in Ukraine and in Western European Countries

The article is devoted to the study of land legislation on the regulation of land rights of Ukrainian citizens. Practical aspects have been identified and legal issues related to the regulation of land rights have been analyzed and examples of the issue under study in the CIS countries are given.

The Land Code of Ukraine plays a central, stabilizing role in the structure of the land legislation of Ukraine. The Criminal Code defines the basic provisions and content of the main institutes, giving the land legislation of Ukraine certain logic, stability and systematic nature. With the adoption of the latest legislative acts in the field of land legal regulation, the basic titles of ownership, permanent and temporary use of land were determined, the land market was introduced, which are essential novelties in the development of land relations. As part of the study, we turned to the ratio of the norms of item «r» of Art. 5 of the Land Code of Ukraine. First, among the guarantees for the protection of land rights is the importance of guarantees of ownership of land. This right is acquired and exercised by citizens, legal entities and the state solely in accordance with the law.

Secondly, the problems of land ownership and land use have always been sharply confronted by Ukrainian society. The prospect of the study lies precisely in the question of who will have the authority to own, use and dispose of land, which has been at the core of relations between the state and the people at all stages of state-making.

Preferably, the most acute and practically significant legal problems include the formation of communal property rights to land. At the same time, the introduction of the demarcation of state and communal property land as one of the main grounds for the formation of communal ownership of land is of great importance not only for land-legal science, but also for ensuring the functioning of the system of local self-government. In this regard, the prompt adoption of the relevant special law instead of the Provisional Order is an urgent need of the present. It is worth looking at the example of Western European countries.

In this regard, it is advisable to draw on the experience of foreign countries. The greatest example for us is the experience of developing land relations in those countries where the land market has been operating for a long time and is successfully developing (Germany, Norway, Austria, France, etc.).

Keywords: *land use, land legislation, property rights, regulation of land rights, guarantees of land rights.*

Постановка проблеми. Відповідно до чинного земельного законодавства, використання земель здійснюється як власниками земельних ділянок, так і землекористувачами, у т. ч. постійними. Право постійного користування земельною ділянкою та право власності подане у загальному законодавстві. Проте ці права в оновленому вигляді закріплено у чинному Земельному кодексі України від 21.10.2001 й вживаються у сфері регулювання земельних відносин. Реформування земельних прав та їхніх відносин у сучасних умовах визначає активний пошук нових механізмів правового налагодження з метою закріплення гарантій права власності на землю, ефективного управління у цій сфері використання й охорони земель. Важливою все ще є необхідність управління процесами землекористування в інтересах громади, суспільства та держави, що потребує наявності достатньої нормативної бази і системи загальних рекомендацій, на основі яких буде можливе забезпечення інтересів усіх землекористувачів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі наукові та практичні аспекти в сфері регулювання земельних прав в Україні та в західноєвропейських країнах вже відображені у працях науковців та стали теоретичною базою дослідження. Проблемам правового регулювання права землекористування присвячені наукові праці дослідників. Це, зокрема: І. Кравцов, О. В. Зигрій, Н. І. Титова, А. М. Мірошніченко [6], А. Федун [8], А. Г. Мартин та ін.

Метою дослідження є аналіз багатьох правових питань із врегулювання земельних прав України та західноєвропейських країн, а також необхідність вивчення врегулювання земельних відносин у сфері землекористування і права власності на землю.

Виклад основного матеріалу дослідження. 1 січня 2002 р. набув чинності Земельний кодекс України, що становить новий початок ланки земельних правовідносин, зовсім інший етап розвитку. Він порівняно із Земельним кодексом 1992 р., містить положення, які є новими в регулюванні відносин права власності та землекористування. Метою цього Кодексу є встановлення правових ланок регулювання земельних відносин згідно з положеннями Конституції України й стану розвитку земельних відносин за результатом земельної реформи. Загалом ЗКУ відіграє важливе значення у структурі земельного законодавства України, оскільки визначає його принципові положення і зміст основних інститутів, надаючи земельному законодавству України певної логіки, незмінності та системності. Зокрема, системність земельного законодавства України, як стверджують науковці, доволі правильна у структурі самого ЗКУ [1].

Прийняття останніх законодавчих актів щодо врегулювання земельних правовідносин закріпилися як основоположні титули власності, постійного та тимчасового користування землею. Запровадження ринку землі є суттєвим у новелах розвитку земельних відносин. На їх здійснення прийнято більше 300 правових актів. Проте судова практика показує, що цей союз прийнятих норм не вирішує всіх проблем у взаємовідносинах між суб'єктами. Ще є велика кількість недоліків у законодавстві, які потребують вирішення вже сьогодні без відтермінування [10].

Конституція України – це основний закон України, що містить правові норми, які є основою земельного права й земельного законодавства. Положення Конституції України визначають права, свободи і обов'язки людини й громадянина, які загалом поширюються на селян як основних землекористувачів.

Зокрема, в Конституції містяться положення про земельне законодавство. Держава є відповідальною перед людиною за свою діяльність. Закріплення і забезпечення прав і свобод для людини – це головний обов'язок держави. Держава повинна:

- надати право захисту прав усім суб'єктам права власності та господарювання;
- закріпити рівність перед законом всіх суб'єктів права власності;
- гарантувати кожному громадянину України захист його прав й свобод.

Відповідно все це закріплено у ст. 13 Конституції України. Важлива конституційна гарантія захисту прав громадян України на землю міститься у ст. 14 Конституції України, де передбачено, що «земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави». У межах досліджуваного співвідношення надалі необхідно виділити норми п. «г» ст. 5 Земельного кодексу України, де до основних правил земельного законодавства належить забезпечення гарантій прав на землю. «Гарантії» розуміються, як спрямовані дії на забезпечення прав щодо володіння, користування та розпорядження землею усіх без винятку суб'єктів, котрі є учасниками земельних правовідносин. Відповідно га-

рантії, про які йдеться мова, необхідно розглянути передбаченим розділом V Земельного кодексу України. Їх можна розділити на три різновиди:

- гарантії захисту прав на землю;
- гарантії щодо відшкодування збитків власникам землі й землекористувачам;
- гарантії, пов'язані із вирішенням земельних спорів [1].

По-перше, серед гарантій захисту прав на землю важливими є гарантії права власності на земельну ділянку. Це право набувається та реалізується юридичними особами, громадянами та державою згідно із законом.

По-друге, проблеми щодо права власності на землю й землекористування постійно різко аргументувалися суспільством України. Перспективи дослідження полягають саме у питанні, хто має повноваження на володіння, користування та розпорядження землею. Це питання гостро стоїть у відносинах між державою і народом на всіх державотворчих стадіях.

Водночас на землю право власності гарантується і це право набувається та реалізується громадянами, юридичними особами і державою тільки згідно із законом. Зазначені положення Конституції України подані земельним законодавством.

«Право власності є одним із найважливіших факторів у визначенні свободи й економічного процвітання країни, – пише Ернандо Де Сото, президент Інституту свободи і демократії.

Водночас згідно із законодавством України простежується, що визначення власності у ст. 41 Конституції України подано так: «Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності».

Відповідно до Міжнародного індексу прав власності (оцінює права й можливість громадян мати та захищати приватну власність в різних країнах світу) у 2018 р. Україна займає лише 110 місце, отримавши 4,3 бали з 10 можливих [2].

Ст. 78 ЗК України подає визначення, що право власності на землю – це право володіти, користуватися й розпоряджатися земельними ділянками. Однак суспільні земельні відносини не вичерпуються змістом правомочностей володіння, користування й розпорядження землею. Також під земельними відносинами розуміють відносини щодо використання, відтворення і охорони земель [7, с. 11]. Слід погодитись із вказаними висновками, позаяк використання землі та її ділянок повинно супроводжуватись відтворенням і охороною земель та здійснювати забезпеченою можливістю притягнення до відповідальності землекористувачів за негативними наслідками їхньої діяльності. З цієї причини, підставою виникнення права власності на землю є юридичний факт, що пов'язує виникнення цього права. До таких юридичних фактів, на підставі яких виникає, наприклад право приватної власності на землю, належать: цивільно-правова угода; рішення органу влади про передачу земельного наділу громадянину в приватну власність; успадкування земельної ділянки тощо.

Об'єктом правового регулювання інституту права власності на землю є земельний наділ як частина земної поверхні із встановленими межовими знаками, певним місцем розташування, з визначеними правами щодо земельної ділянки (ст. 79 ЗКУ).

Окрім загальних цивільно-правових способів набуття права власності на земельну ділянку (шляхом укладення цивільно-правових договорів, прийняття спадщини, внесення земельних ділянок засновниками до статутного капіталу), законодавчо встановлено такі спеціальні способи набуття права власності на земельну ділянку:

- безоплатна передача земель із державної та комунальної власності;
- приватизація земельних ділянок, які раніше були передані у користування;
- виділення в натурі на місцевості земельних часток (паю).

Територіальні громади та держава в особі уповноважених органів державної влади можуть набувати земельні ділянки у зв'язку із відчуженням їх для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, а також конфіскації земельних ділянок державою тощо [7].

Із наведеного стає зрозуміло, що способи набуття земельних ділянок у власність можуть бути як приватно-правовими (шляхом укладення договорів, прийняття спадщини тощо), так публічно-правовими (відчуження для суспільних потреб або у зв'язку із суспільною необхідністю, конфіскація).

Свою думку щодо цього питання висловила Н. І. Титова, яка зазначила, що землі існують об'єктивно та не створюються працею людини. Тобто, це природний об'єкт, який існує без впливу людини на його виникнення та існування, на відміну від майна у широкому цивілістичному трактуванні. З огляду на це їх не можна «відтворити», створити штучно, вони не можуть бути «новоствореною річчю» [4].

Однак негативним явищем в Україні є популярність щодо емфітевзису. У 2016 р. за такими угодами до нових фактичних власників перейшли понад 40 тис. га – це понад 11 тис. ділянок, переданих на правах емфітевзису, і у 2017 р. майже у 3 рази більше за 2015 р. [3, с. 120].

Без сумніву, захист права власності на земельні наділи на сході України суттєво погіршуються через відкритий збройний конфлікт в країні. Ця ситуація створює ризик щодо втрати частини державних територій і значного зниження можливостей захистити порушене право, у т. ч. в судовому порядку. На жаль, окупована територія України призвела до неможливості фактичного забезпечення прав власності на цій території [3].

Варто також зазначити, що право власності на землю поділяється на окремі форми: приватну, комунальну та державну. За даними А. М. Мірошниченко, існування колективної власності на землю зумовлено тим, що досі багато земель ще є не розпайованими та перебувають у власності колективних сільськогосподарських підприємств та організацій [6, с. 116–117].

Переважно до складу найбільш гострих і практично значущих правових проблем слід віднести формування права комунальної власності на землю. Водночас запровадження розмежування земель державної та комунальної власності, як однієї з головних підстав формування комунальної власності на землю, має неабияке значення для земельно-правової науки і для забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим якнайшвидше прийняття відповідного спеціального закону є нагальною потребою сьогодення.

З цих причин інститут землекористування – це чіткий приклад інституту земельного права, що містить загальні норми набуття права користування земельними ділянками, прав та обов'язків землекористувачів, порядку припинення землекористування. Оренда землі, сервітут, суперфіцій, емфітевзис та постійне користування земельними ділянками виступають різновидами землекористування. Правові норми щодо цих форм землекористування, об'єднуючись, формують єдиний інститут землекористування. Таким чином, їм притаманні загальні ознаки землекористування, а також спеціальні ознаки, що зумовлено їх включенням до самостійних субінститутів земельного права [8].

Відповідно до ст. 92 ЗК України, правом постійного користування земельною ділянкою є право володіння та користування нею, що перебуває у державній чи комунальній власності та не має встановлення строку. Незважаючи на це, зазначене право у законодавстві позначається терміном «землекористування». Його зміст охоплює право володіння земельною ділянкою, оскільки неможливо користуватися земельною ділянкою без здійснення володіння.

Збереження права постійного користування земельною ділянкою з обмеженим суб'єктивним складом суперечить обов'язкам громадян України з адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Позиція законодавства ЄС про конкуренцію (ст. 86.1 Угоди про заснування ЄС), надання права постійного користування простежується як державна допомога, що допускає в обмежених випадках досягнення певної мети [9, с. 69]. Однак в Україні надання земельних ділянок в постійне користування жодним чином не прив'язується до якоїсь конкретної мети, а переважно залежить від організаційно-правової форми суб'єкта. Тому варто погодитись, що існування права постійного користування земельними ділянками суперечить законодавству ЄС про конкуренцію [9, с. 69], що можна розглядати як додаткову підставу для глибокої й докорінної трансформації досліджуваного правового інституту.

З огляду на вищесказане нашій державі варто дивитись на приклад західноєвропейських держав. У зв'язку з цим доцільно було б звернутись до світового досвіду країн. Найбільший приклад для нас має досвід розвитку земельних відносин саме в тих країнах, де ринок земель працює давно та успішно розвивається (Німеччина, Норвегія, Австрія, Франція та ін.).

Із порівняння виходить, що згідно із законодавством Німеччини покупець не стає автоматично власником земельної ділянки у момент підписання договору купівлі-продажу, а він одержує ці права тільки тоді, коли буде здійснена державна реєстрація прав на нерухоме майно. Всі угоди на передачу прав власності між фізичними особами обкладаються податком на передачу нерухомості у розмірі двох відсотків суми угоди. Також у полі зору держави перебуває і земельна політика Франції. Вона спрямована насамперед на вдосконалення аграрної структури, регулювання ринку землі та перерозподіл землі. Згідно з основними принципами політики Європейського союзу щодо власності на землю важливим є відкриття на ведення приватного бізнесу, відсутність дискримінації та забезпечення права на вільний рух капіталу. Тому в більшості країн – членів ЄС – прямо виражених юридичних обмежень на володіння землями немає [5].

Висновки. Таким чином, можна дійти висновку, що сучасний стан нормативно-правового забезпечення регулювання земельних прав в Україні має багато проблем, протиріч та прогалин. Регулювання

прав на землю на законодавчому рівні не можна вважати достатнім, оскільки все ще є велика кількість питань у законодавстві, які потребують вирішення саме сьогодні, без їх відкладення на інший термін. Для вирішення всіх проблем, які порушено в дослідженні, необхідно внести зміни до земельного законодавства України. Однак, безумовно, позитивним є той факт, що законодавець звертає увагу на зазначені питання і спрямовує свою діяльність на їх вирішення. Основні переваги цього полягають у подальших кроках до вирішення найгостріших проблем земельного законодавства, а саме: врегулювання земельних прав. Відповідно Україна має брати приклад з європейських країн, для того щоб розвиватись у цій сфері.

Список використаної літератури

1. Zyhrii O., Kovalchuk Yu. Legal Basis of Land Market Regulation in Modern Ukraine. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 2 (20). pp. 22–27.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. Відомості Верховної Ради України, 2002. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page> (дата звернення: 20.01.2020).
3. Зигрій О. Законодавче забезпечення процесу становлення та функціонування ринку землі в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 2. С. 117–122.
4. Зигрій О. Особливості позитивних дії держави в контексті розуміння прав людини. *Guarantee and Protection of Fundamental Human Rights as an Integral Element of the Integration of Ukraine in the EU*. Olsztyn, 2019. С. 403–410.
5. Зигрій О. Правові засади становлення та особливості функціонування ринку землі в умовах викликів глобалізації: моногр. Stalowa Wola, 2017. S. 297–314. URL : <http://dSPACE.tneu.edu.ua/handle/316497/25084> (дата звернення: 20.01.2020).
6. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Кравцов І. Права власності в Україні. Київ, 2019. С. 47–48.
8. Мартин А. Г. Державне регулювання ринку земель: принципи, завдання, механізми. *Землеустрій і кадастр*, 2008. № 1. С. 35–41.
9. Мірошниченко А. М. Земельне право України : підручник. Київ : Алеута; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 712 с.
10. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Л. О. Бондар, А. П. Гетьман, В. Г. Гончаренко та ін. ; за заг. ред. В. В. Медведчука. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 656 с.
11. Федун А. Право постійного користування землями: між минулим та майбутнім. веб-сайт. URL : <http://agroportal.ua/ua/views/blogs/pravo-postoyannogo-polzovaniyazemlyami-mezhdu-proshlym-i-budushchim> (дата звернення: 22.01.2020).

References

1. Zyhrii, O., Kovalchuk, Yu. (2018). Legal Basis of Land Market Regulation in Modern Ukraine. *Eurasian Academic Research Journal*, 2, 22-27 [in English].
2. *Zemelnyi kodeks Ukrainy [Land Code of Ukraine] (2002). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy - Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page> [in Ukrainian].
3. Zyhrii, O. (2019). Zakonodavczr zabezpechennia procesu stanowlennjata funkcionuwannia rynku zemli w Ukraini [Legislative support of the process of formation and functioning of the land market in Ukraine]. *Aktualni problemy pravoznawstva - Actual Problems of Law*, 2 (18), 117-122 [in Ukrainian].
4. Zyhrii, O. (2019). Osoblywosti pozytywnych dij derzawy w konteksti rozuminnia praw liudyny [Peculiarities of the Positive Action of the State in the Context of Understanding Human Rights]. *Guarantee and Protection of Fundamental Human Rights as an Integral Element of the Integration of Ukraine in the EU*. Olsztyn, 403-410 [in Ukrainian].
5. Zyhrii, O. Zyhrii, Ol. (2017). [Globalizacja droga ku przyszlosci / redakcja : dr Malgorzata Koleska ks. prof. dr hab. Jan Zimny]. Stalowa Wola, 297-314. Retrieved from <http://dSPACE.tneu.edu.ua/handle/316497/25084> [in Ukrainian].
6. Constitution of Ukraine, adopted by Verkhovna Rada of Ukraine in 28 June, 1996. *Vidomosti Verkhovnoi Rady - Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, 141.
7. Kravtsov, I. (2019), Article: Property Rights in Ukraine. Kyiv, pp. 47-48 [in Ukrainian].
8. Martin, A.G. (2008). Derzhavne rehuliuwannia rynku zemel: pryntsyipy, zavdannia, mekhanizmy [State regulation of the land market: principles, tasks, mechanisms]. *Zemleustrii I kadastr - Land management and cadaster*, 1, 35-41 [in Ukrainian].

9. Miroshnichenko, A.M. (2009). *Zemelne parvo Ukrainy: pidruchnyk [Land Law of Ukraine: Textbook]*. Kyiv: Aleuta; CST; CUL [in Ukrainian].
10. Bondar, L.O., Getman, A.P. & Goncharenko, V.G and others; forthetotal. ed. Medvedchuk, V.V. (2004). *Naukovo-praktychnyi komentar Zemelnoho kodeksu Ukrainy [Scientific and Practical Commentary on the Land Code of Ukraine]*. Kyiv: Yurincom Inter [in Ukrainian].
11. Fedun, A. The right of permanent use of land: between past and future. website. Retrieved from <http://agroportal.ua/ua/views/blogs/pravo-postoyannogo-polzovaniyazemlyami-mezhdu-proshlym-i-budushchim> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.02.2020.

Надія Москалюк,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри безпеки, правоохоронної
діяльності та фінансових розслідувань
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID ID: 0000-0003-2972-3352

ПРАВО ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ РЕЧОВИХ СУБ'ЄКТИВНИХ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ

Досліджено право оперативного управління в системі речових суб'єктивних цивільних прав. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення права оперативного управління в історичній ретроспективі: від першої згадки в радянському цивільному законодавстві до сучасного періоду розвитку цивілістики. Особлива увага приділена питанню змісту права оперативного управління і його співвідношення з іншими речовими правами (сервітутами, довірчою власністю тощо).

Ключові слова: державна власність, речові права, оперативне управління, реалізація повноважень власника.

Бібл.: 14.

Москалюк Н.

Право оперативного управління в системі вещественные субъективных гражданских прав

Исследовано право оперативного управления в системе вещных субъективных гражданских прав. Автором анализируется нормативно-правовое обеспечение права оперативного управления в исторической ретроспективе: от первого упоминания в советском гражданском законодательстве до современного периода развития цивилистики. Особое внимание уделено вопросу содержания права оперативного управления и его соотношения с другими вещественными правами (сервитута, доверительной собственностью и т.д.).

Ключевые слова: государственная собственность, вещные права, оперативное управление, реализация полномочий собственника.

Moskalyuk N.

The right of operational management in the system of subjective civil rights

The article deals with the right of operational management in the system of subjective civil rights. The author has analyzed the legal support of the right of operational management in historical retrospect i.e. from the first mention in the Soviet civil legislation to the modern period of civilistics' development. The author states that under transition of Ukraine to the innovative model of economic development the issue of effective use of state property has got the extreme importance. The right of operational management, as one of the real subjective civil rights, requires further scientific understanding and development of ways in its evolution. Thus, this right has one manifestation in a planned economy whereas a market economy has the ability to modify and transform it. The transition to an innovative model of economic development raises the need for even more profound changes and development of such legal and regulatory support that would be a prerequisite for the most efficient management of state property.

The study of the right of operational management in historical retrospective allowed the author to form a position on the change in the character of state legal entities for the property assigned to them by the owner. Independence of state-owned legal entities ends where the implementation of the functions established by the owner is impossible or difficult for some reasons. Therefore, in the transition to an innovative model of economic development, the most urgent task is to build the «right» legal personality of state legal entities and to define the boundaries of their real rights correctly.

Historically, the right of operational management was first enshrined in the Foundations of Civil Law of the USSR in 1961 and provided for a legal mechanism for managing the property of the state owner. Compared to the traditional understanding of property rights, the right of operational management implied only the power to own and use, and the disposal of property remained the prerogative of the owner.

The legislation of independent Ukraine also provided for the right of operational management, in particular in the Law «On Entrepreneurship». In its Art. 10 it is stated that “property which is state-owned and secured by a state-owned enterprise (other than a state-owned enterprise), belongs to it under the right of full economic control.

Exercising the right of operational management, the state-owned enterprise owns and uses the property». From the mentioned above the author concludes that at the beginning of national legislation formation, the legislator took over the experience of regulating the right of operational management from Soviet civil law. Later, however, there was some modernization of the legislation under investigation. Thus, as of today, the Civil Code of Ukraine makes no mention of the right of operational management, while its legal regulation has been moved to the Economic Code of Ukraine. It is important that property based on economic law is assigned to the right of operational management, not only for the state-owned enterprise, but also for the state unitary enterprise, that is, there is an expansion of the range of entities to which such right belongs.

The author also proves that there was an extension of powers in the law of operational management, because according to the provisions of the Law on Management of State Property Objects, state commercial enterprises and state-owned enterprises belonging to scientific institutions, as well as scientific and technological complexes based on state property, obliged to spend at least 50 percent of the net profit from its activity on carrying out of the initiative scientific and scientific-technical activity, financing of innovations and expansion of own material infrastructure. That is, it is provided for the possibility of partial profit disposal from the management of state property, which extends the competence of subjects in the right of operational management. As a general conclusion, the author proposes to make such a rule general and to extend it to all subjects of operational management. This will accelerate the innovative development of state-owned entities and take them a prominent place in building a knowledge-based economy.

Keywords: state property, property rights, operational management, realization of owner's powers.

Постановка проблеми. В умовах переходу України на інноваційну модель розвитку економіки надзвичайної важливості набуває питання ефективного використання державної власності. Право оперативного управління, як одне із речових суб'єктивних цивільних прав, потребує подальшого наукового осмислення і вироблення шляхів його еволюції. Так, в умовах планової економіки це право має один вияв, тоді як ринкова економіка має здатність його модифікувати та змінювати. Перехід на інноваційну модель розвитку економіки зумовлює необхідність ще більш глибоких змін і вироблення такого нормативно-правового забезпечення, яке б стало передумовою для найбіоьш ефективного управління державною власністю.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанню речових прав загалом та праву оперативного управління зокрема присвячували свої наукові праці такі національні вчені, як О. В. Дзера, В. М. Косак, Н. С. Кузнецова, В. В. Луць, Р. Б. Майданик, С. І. Пересунько, О. А. Підпригора, З. В. Ромовська, Я. М. Шевченко, В. С. Щербина, Ю. С. Червоний та ін.

Серед іноземних вчених – дослідників прав державної власності слід згадати В. К. Андрєєву, А. Г. Бикова, В. А. Дозорцеві, О. С. Іоффе, Ю. Х. Калмикову, О. А. Красавчикова, К. П. Кряжевського, Д. В. Петрова, О. А. Хатунцева, В. А. Рясенцева, Г. Ф. Шершенєвіча та ін.

Не применшуючи вкладу названих вище авторів у розробку питання управління державною власністю, все ж слід наголосити, що переважна їх більшість описує право оперативного управління в період планової економіки або період переходу до ринкової економіки. Сучасних досліджень питань управління державною власністю в умовах переходу на інноваційну модель розвитку практично немає, що підтверджує недостатнє оцінювання ролі державної власності в економіці держави загалом. За вказаних умов актуальність обраної тематики дослідження є незаперечною.

Невирішені раніше проблеми. Дослідження права оперативного управління в історичній ретроспективі довело зміну характеру правосуб'єктності державних юридичних осіб на майно, що закріплене за ними власником. Самостійність державних юридичних осіб завершується там, де реалізація функцій, встановлених власником, є неможливою або з певних причин утрудненою. Тому в умовах переходу на інноваційну модель розвитку економіки найбільш актуальним завданням є побудова «правильної» правосуб'єктності державних юридичних осіб і правильного визначення меж їхніх речових прав.

Відтак **метою** дослідження є виявлення правового змісту оперативного управління і його місця серед інших речових прав, а також формування концепції його подальшого ефективного функціонування в умовах переходу на інноваційну модель розвитку економіки України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на те, що більшість цивілістів пов'язують наукове обґрунтування права оперативного управління з ім'ям А. В. Венедиктова, варто згадати у цьому відношенні С. І. Аскназія. Саме він є одним із перших цивілістів, хто звернув увагу на необхідність врегулювання прав органів управління та закріплене за ними державне майно. Так, він вказував: «це майно належить державним органам не на праві власності, а на іншому, відмінному від других, речовому праві, а відносини між державними органами і підпорядкованими їм господарськими організаціями будуються на конструкції адміністративно-правових відносин» [1, с. 24-25]. Сама ж конструкція правовідносин опе-

ративного управління державним майном дійсно була запропонована А. В. Венедиктовим. У відносинах державної соціалістичної власності автор розділяв діяльність по організації процесу розширеного соціалістичного відтворення, опосередковане адміністративно-правовими відносинами, а також саме здійснення цього процесу, опосередковане в переважній мірі цивільними і трудовими правовідносинами. Ним зокрема відзначалось, що «Держава є єдиним власником державного майна, не залежно від того в чиєму б управлінні воно не знаходилося; Державним органам надається лише право управління майном, що передане їм державою, але право власності на відповідне майно їм не належить; Державним органам, яким представлено майно для безпосереднього оперативного управління, надається право володіння, користування і розпорядження цим майном, але в строго указаному державою законом порядку» [2, с. 363-364].

Отож, головна ідея права оперативного управління майном полягала, на думку Р. А. Майданика, в тому, що держава поєднує всю повноту державної влади з усіма правомочностями власника і що жоден державний орган (у тому числі й підприємство) не є суб'єктом присвоєння, не присвоює і не може присвоювати жодного об'єкта державної власності, незалежно від характеру цього об'єкта. Згідно з цією теорією, повноваження державних підприємств і господарських органів як «самостійних» суб'єктів цивільного права являють собою один із способів здійснення прав держави-власника в цивільному обороті [3, с. 773].

Цікавою з позиції розуміння природи права оперативного управління є думка відомого цивіліста О. С. Іоффе. Він вказує, що «право оперативного управління державним майном опосередковується як «горизонтальними», так і «вертикальними» правовідносинами. Таким чином, в «горизонтальних» правовідносинах оперативне управління виступає в якості суб'єктивного права, а в «вертикальних» правовідносинах оперативне управління містить в собі правомочності й обов'язки, об'єм яких залежить від держави. Таким чином, відносини оперативного управління являють собою ускладнений механізм [4, с. 44].

Дослідженню питання змісту права оперативного управління також приділяли свою увагу такі вчені як Р. О. Халфіна, С. М. Корнеєв та Е. Г. Полонський. Кожен з них в різних комбінаціях, та все ж пропонував розрізняти відносини по управлінню державною власністю і відносини по безпосередньому використанню окремих частин фонду підприємства. Цікаво, що Е. Г. Полонський не відносить право оперативного управління до групи абсолютних прав, вказуючи при цьому, що праву оперативного управління не властиві такі ознаки суб'єктивних речових прав як слідування і перевага. На його думку, в суб'єкта права оперативного управління виникає 4 типи правовідносин: 1. відносини з державою по наділенню майном і його закріпленню; 2. відносини з державою по виробничому використанню майна і платежам в бюджет; 3. відносини з третіми особами по володінню, використанню і розпорядженню майном і обміни результатами діяльності; 4. відносини з внутрішніми підрозділами по організації найбільш ефективного використання державного майна [5, с. 35].

Історично право оперативного управління вперше було закріплено в Основах цивільного законодавства СРСР 1961 року і передбачало правовий механізм управління майном державного власника. Так, стаття 26.1. вказувала, що «Майно, закріплене за державними, міжколгоспними, державно-колгоспними та іншими державно-кооперативними організаціями, перебуває в оперативному управлінні цих організацій, здійснюють в межах, встановлених законом, відповідно до цілей їх діяльності, планових завдань і призначення майна, права володіння, користування і розпорядження майном [6]. Ст. 87-1 Цивільного кодексу УРСР 1963 року [7] містила аналогічну норму щодо права оперативного управління, які і цивільні кодекси усіх союзних республік.

Якщо охарактеризувати вищевказану норму, то можемо бачити, що вона стосується управління майном, яке закріплене за суб'єктами планово-керованої економіки відповідно до цілей їх діяльності. До речі, доволі довгий період, на думку вчених [8], це право не характеризувалось як речове. Таким воно стало лише у 1990 року завдяки закріпленню в Законі «Про власність в СРСР». Зокрема, ст. 26 встановлювала: «Майно, що є державною власністю і закріплене власником за державною установою (організацією), яка перебуває на державному бюджеті, знаходиться в оперативному управлінні цієї установи (організації). Державні установи (організації), які перебувають на державному бюджеті і які можуть у випадках, передбачених законодавчими актами Союзу РСР, союзних і автономних республік, провадити господарську діяльність, одержують право на самостійне розпорядження доходами від такої діяльності і майном, придбаним за рахунок цих доходів...» [9]. Аналогічну норму містив також Закон України «Про власність» (ст. 39) [10]. Отож, саме із 1990 року право оперативного управління стало характеризуватись як обмежене речове право, тобто це право засновувалось на праві власності іншої особи і наданому нею державній установі повноваженні право володіння та обмежені права користування та розпорядження в цілях і межах, встановлених власником.

Варто також відзначити, що саме в 1990 році відбулась певна трансформація права оперативного управління, адже з'явилося ще одне обмежене речове право – право повного господарського відання. Нами буде присвячене окреме наукове дослідження останньому, проте розмежування цих двох прав відбулося на основі визначення чи здійснює державний суб'єкт комерційну діяльність. Відтак, право оперативного управління залишилось за державними організаціями, що не займаються комерційною діяльністю, а право повного господарського відання – за державними підприємствами, що комерційною діяльністю займаються. З цього можемо зробити висновок, що перехід від планової до ринкової економіки змінив суть обмежених речових прав. Так, на думку Р.А.Майданика, «Впровадження в законодавство категорії «право повного господарського відання» було свого роду допустимим компромісом між старою категорією «право оперативного управління», сформованою в період переважання державної власності, і спробою надати суб'єкту господарювання – державним підприємствам – більшої самостійності в умовах переходу на повний господарський розрахунок, що передбачало їх діяльність на засадах самофінансування, самоокупності, самозабезпечення» [3, с. 774].

Законодавство незалежної України, що пропагувало перехід до ринкової економіки, право оперативного управління також передбачало, зокрема у Законі «Про підприємництво». У ст. 10 зазначалось, що «Майно, що є державною власністю і закріплене за державним підприємством (крім казенного), належить йому на праві повного господарського відання. Здійснюючи право оперативного управління, казенне підприємство володіє та користується майном» [11]. Із зазначеного можна зробити висновок про те, що на початку формування національного законодавства, законодавець перейняв досвід регулювання права оперативного управління від радянського цивільного права. Проте пізніше відбулась певна модернізація законодавства у досліджуваному питанні і законодавець став чітко встановлювати навіть організаційно-правову форму підприємства, що володіє правом оперативного управління.

Станом на сьогодні Цивільний кодекс України взагалі не містить згадки про право оперативного управління, тоді як його правове регулювання переміщено у Господарський кодекс України [12]. Важливо, що майно на основі господарського законодавства закріплюється на праві оперативного управління вже не тільки за казенним підприємством, а й за державним унітарним підприємством, тобто наявним є вже розширення кола суб'єктів, яким таке право належить. Отож, як бачимо із моменту зародження і до сьогоднішнього дня право оперативного управління пройшло немалий шлях еволюційного розвитку: від зародження ідеї відмови від розщеплення власності в період планової економіки до оформлення статусу обмеженого речового права і поступового його розвитку в період переходу до ринкової економіки. Побудова економіки, заснованої на знаннях (інноваційної економіки) в XXI столітті вимагає подальших еволюційних змін. І ми насправді можемо їх спостерігати.

Йдеться про подальше розширення повноважень у праві оперативного управління, адже згідно норм Закону «Про управління об'єктами державної власності» державні комерційні підприємства та казенні підприємства, які належать до наукових установ, а також науково-технологічні комплекси, засновані на державній власності, зобов'язані не менш як 50 відсотків чистого прибутку від своєї діяльності спрямовувати на провадження ініціативної наукової та науково-технічної діяльності, фінансування інновацій та розширення власної матеріально-технічної бази [13]. Тобто передбачається можливість часткового розпорядження прибутком від управління державною власністю, що розширює компетенцію суб'єктів права оперативного управління.

Важливо також відзначити, що окремі вчені, аналізуючи речово-правову природу права оперативного управління, та і господарського відання також, ставлять під сумнів необхідність їх існування в подальшому. Зокрема, В.А. Дозорцев зазначає, що «Наділення майном унітарних підприємств на правах господарського відання та оперативного управління є способом здійснення права власності, перш за все для публічно-правових утворень, і жодним чином не юридичною формою необхідної участі однієї особи в праві власності іншої (що є головною передумовою існування самої категорії речових прав на чуже майно)» [14, с. 243].

Досвід іноземних держав – колишніх союзних республік, що відмовились від механізму аналізованих нами обмежених речових прав (Грузії, Латвії, Литви, Молдови), вказує на можливість їх поступової заміни та довірче управління майном.

Висновки. Підводячи підсумок дослідженню права оперативного управління в системі речових прав, можемо вказати наступне:

Із моменту зародження і до сьогоднішнього дня право оперативного управління пройшло немалий шлях еволюційного розвитку: від зародження ідеї відмови від розщеплення власності в період пла-

нової економіки до оформлення статусу обмеженого речового права і поступового його розвитку в період переходу до ринкової економіки. Побудова економіки, заснованої на знаннях (інноваційної економіки) в XXI столітті вимагає подальших еволюційних змін.

Подальша еволюція управління державним майном має відбуватись обов'язково. Якщо законодавець в процесі рекодифікації господарського законодавства таки залишить ці обмежені речові права, то згадана нами норма щодо спрямування чистого прибутку у певних відсоткових значеннях на провадження ініціативної наукової та науково-технічної діяльності варто зробити загальною і поширити її на усіх суб'єктів права оперативного управління, а не лише на державні комерційні підприємства та казенні підприємства, які належать до наукових установ, а також науково-технологічні комплекси, засновані на державній власності. Вказане дозволить пришвидшити інноваційний розвиток державних суб'єктів господарювання і зайняти їм чільне місце у побудові економіки, заснованої на знаннях. Якщо ж від таких прав все ж вирішать відмовитись, то довірче управління майном державних суб'єктів господарювання має бути прописане таким чином, щоб пріоритет у всіх відношеннях надавався інноваційному спрямуванню усіх без винятку суб'єктам державної власності.

Список використаних джерел

1. Аскназий С. И. Очерки хозяйственного права СССР. Л. 1926, с. 100–103. Цитируется по кн.: Иоффе О. С. Развитие цивилистической мысли в СССР. Ч. 2. Л. 1978. С. 24–25.
2. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. Издательство Академии наук СССР. Москва, 1948. С. 363–364.
3. Майданик Р. А. Речове право: підручник. Київ: Алерта, 2019. 1102 с.
4. Иоффе О. С. План и договор в социалистическом хозяйстве. Москва, 1971. С. 44.
5. Полонский Э. Г. Право оперативного управления государственным имуществом. Москва, 1980. С. 35.
6. Закон СССР от 08.12.1961 Об утверждении основ гражданского законодательства Союза ССР и Союзных республик. URL : <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss5846.htm> (дата звернення: 20.02.2020).
7. Цивільний кодекс УРСР від 18.07.1963 року (втратив чинність на підставі Кодексу N 435-IV від 16.01.2003). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06> (дата звернення: 20.02.2020).
8. Право собственности: актуальные проблемы / Отв. Ред. В. Н. Литовкин, Е. К. Суханов, В. В. Чубаров; Ин-т законод. и сравнит. правоведения. Москва: Статут, 2008. 731 с.
9. Закон СРСР «Про власність в СРСР» від 06.03.1990 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1305400-90> (дата звернення: 22.02.2020).
10. Закон України «Про власність» від 07.02.1991 року. Втратив чинність на підставі Закону № 997-V від 27.04.2007. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12> (дата звернення: 22.02.2020).
11. Закон України «Про підприємництво» від 07.02.1991 року. Втратив чинність з 01.01.2004 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-12> (дата звернення: 23.02.2020).
12. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 24.02.2020).
13. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16> (дата звернення: 25.02.2020).
14. Дозорцев В. А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе. *Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика*. Отв. Ред. А. Л. Маковский. Москва, 1998. С. 243.

References

1. Asknazyi, S. Y. (1926). *Ocherky khoziaistvennogo prava SSSR [Essays on business law of the USSR]*. Leningrad, 100-103 [in Russian]; Tsytyruetsia po kn.: Yoffe, O. S. (1978). *Razvytye tsyvylystychesskoi musly v SSSR [The development of civilian thought in the USSR]*. Ch. 2. Leningrad, 24-25 [in Russian].
2. Venedyktov, A. V. (1948). *Hosudarstvennaia sotsyalisticheskaia sobstvennost. Yzdatelstvo Akademyy nauk SSSR [State socialist property. Publisher of the USSR Academy of Sciences]*. Moskva, 363-364 [in Russian].
3. Maidanyk, R. A. (2019). *Rechove pravo: pidruchnyk [Property law: a textbook]*. K.: Alerta [in Ukrainian].
4. Yoffe, O. S. (1971). *Plan y dohovor v sotsyalisticheskom khoziaistve [Plan and treaty in the socialist economy]*. Moskva [in Russian].
5. Polonskyi, E. N. (1980). *Pravo operatyvnoho upravlenyia hosudarstvennym ymushchestvom [The right of operational management of state property]*. Moskva [in Russian].

6. *Zakon SSSR ot 08.12.1961 Ob utverzhenny osnov hrazhdanskoho zakonodatelstva Soiuzu SSR y Soiuznyh respublik [Law of the USSR of 08.12.1961 On the approval of the foundations of civil legislation of the Union of the USSR and the Union Republics]*. Retrieved from <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss5846.htm> [in Russian].
7. *Tsyvilnyi kodeks URSS vid 18.07.1963 roku (vtratyv chynnist na pidstavi Kodeksu [The Civil Code of the USSR of 18.07.1963 (expired on the basis of Code) No 435-IV vid 16.01. 2003]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06> [in Ukrainian].
8. *Pravo sobstvennosti: aktualnye problemy [Ownership: Current Issues] (2008) / Otv. Red. V.N. Lytovkyn, E.K. Sukhanov, V.V. Chubarov; Yn-t zakonod.y sravnyt. pravovedeniya. Moskva: Statut [in Russian]*.
9. *Zakon SRSR «Pro vlasnist v SRSR» vid 06.03.1990 roku*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1305400-90> [in Ukrainian].
10. *Zakon Ukrainy «Pro vlasnist» vid 07.02.1991 roku [The Law of Ukraine «On Property» from 7 February 1991]*. Vtratyv chynnist na pidstavi Zakonu N 997-V vid 27.04.2007. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12> [in Ukrainian].
11. *Zakon Ukrainy «Pro pidpriemnytstvo» vid 07.02.1991 roku [The Law of Ukraine «On Entrepreneurship» from February 7, 1991]*. Vtratyv chynnist z 01.01.2004 roku. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-1212> [in Ukrainian].
12. *Hospodarskyi kodeks Ukrainy [The Commercial Code of Ukraine] vid 16 sichnia 2003 roku*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> [in Ukrainian].
13. *Zakon Ukrainy «Pro upravlinnia ob'ektamy derzhavnoi vlasnosti» [The Law of Ukraine «On the Management of State Property»] vid 21 veresnia 2006 roku*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16> [in Ukrainian].
14. Dozortsev, V. A. (1998). Pryntsypalnye cherty prava sobstvennosti v Hrazhdanskom kodekse [Principal features of property rights in the Civil. Hrazhdanskyi kodeks Rossyy. Problemy. Teoryia. Praktyka - The Civil Code of Russia. Problems. Theory. Practice / Otv. Red. A.L.Makovskiy. Moskva [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 25.02.2020.

Ольга Ніпіаліді,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри безпеки, правоохоронної
діяльності та фінансових розслідувань
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9962-2939>

Олександра Васильчишин,

доктор економічних наук,
професор кафедри безпеки, правоохоронної
діяльності та фінансових розслідувань
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9948-5532>

СУЧАСНИЙ СТАН ОХОРОНИ ПРАЦІ В УКРАЇНІ | У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇЇ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

Досліджено сучасний стан охорони праці в Україні та основні світові тенденції в цьому напрямку. Розглянуто правове підґрунтя охорони та безпеки праці. Проведено порівняльний аналіз та запропоновано вектори розвитку в цій сфері. Запропоновано заходи покращення ситуації з охороною праці у нашій країні за допомогою інновацій.

Ключові слова: охорона праці, інновації, розвиток, стан, інноваційний розвиток, технології.

Рис.: 1; бібл.: 12.

Ніпіаліди О., Васильчишин А.

Современное состояние охраны труда в Украине в контексте обеспечения ее инновационного развития
Исследовано современное состояние охраны труда в Украине и основные мировые тенденции в этом направлении. Рассмотрено правовую основу охраны и безопасности труда. Проведен сравнительный анализ и предложены векторы развития в данной сфере. Предложены меры улучшения ситуации с охраной труда в нашей стране с помощью инноваций.

Ключевые слова: охрана труда, инновации, анализ, состояние, инновационное развитие, технологии.

Nipialidi O., Vasylychshyn O.

Current state of labour protection in Ukraine in the context of ensuring and innovative development

The article examines the current state of labor protection in Ukraine and the main trends in this direction in the world. The legal basis of occupational safety and health is considered. Comparative characteristics are presented and vectors of development in this field are proposed. Measures have been proposed to improve the safety situation in our country using the latest technologies. Business cannot effectively develop and become a part of the modern world economy, without complying with the norms and laws on labour protection, as well as without timely introduction of best practices, use of the latest means of protection, taking appropriate measures to create safe working conditions at enterprises. Therefore, labour protection is a necessary element of corporate social responsibility.

Keywords: labor protection, innovations, development, state, innovative development, technologies.

Постановка проблеми. У сучасному світі вкрай важливими та актуальними на підприємствах усіх форм власності є питання створення безпечних умов праці через впровадження безпечних для життя та здоров'я персоналу технологічних процесів. Охорона праці є одним з найбільш важливих аспектів соціальної політики держави. Це система правових, технічних, економічних, санітарно-гігієнічних заходів, спрямованих на забезпечення здорових і безпечних умов праці.

За оцінками МОП, щорічно близько 2,3 млн осіб у світі гинуть внаслідок нещасних випадків на робочому місці або через захворюваннями, пов'язаними з роботою, – в середньому 6000 осіб щодня. Також щорічно у всьому світі трапляється близько 340 млн нещасних випадків на виробництві і 160 млн жертв

професійних захворювань. Водночас матеріальні збитки від втрачених робочих днів, витрат на лікування та компенсаційних виплат перевищує 1,25 трлн дол. (приблизно 4% світового ВВП) [12].

Причинами суттєвих економічних втрат є, перш за все, шкідливі та небезпечні умови праці. Кількість осіб, зайнятих на роботах зі шкідливими та небезпечними умовами виробництва, а відповідно й економічні втрати підприємств (компенсаційні виплати) в основних галузях промисловості неухильно зростають. Саме тому роботодавцям важливо усвідомити необхідність належного забезпечення безпеки праці та реалізації практичних засобів захисту учасників трудового колективу від різних небезпек та загроз.

Комплексний підхід до всього спектра профілактичних заходів закладено на законодавчому рівні, проте їх впровадження не виконується належним чином, як це передбачається і процесі впровадження інноваційних рішень і процесів у науку, техніку та економіку країни. Бізнес не може ефективно розвиватися та стати частиною сучасної світової економіки, не дотримуючись норм і законів з охорони праці, а також без вчасного впровадження передового досвіду, використання новітніх засобів захисту, вживання відповідних заходів щодо створення безпечних умов праці на підприємствах. Тому охорона праці – обов'язковий елемент соціальної відповідальності бізнесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні чимало науковців вивчають питання новітніх технологій у сфері охорони праці та їх наукове обґрунтування. Цю тематику досліджували такі вчені, як В. Г. Грибан, О. В. Негодченко, В. І. Чудовський, Л. П. Шумна, Д. В. Зеркалова, І. П. Жигалкіна, С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко та ін. Однак через брак фінансування кількість таких досліджень є недостатньою. Наразі актуальним вважається комплексний інноваційний підхід до всього спектра профілактичних заходів у сфері охорони праці тощо.

Метою дослідження є вивчення сучасного стану та інноваційного потенціалу галузі охорони праці з позицій правової науки.

Виклад основного матеріалу дослідження. На законодавчому рівні відповідно до ст. 49 Конституції України закріплено право кожного громадянина на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування. Ця норма відображає вимоги всесвітніх і регіональних міжнародно-правових стандартів у сфері охорони здоров'я щодо закріплення відповідного права, а також засоби його забезпечення, що має держава у своєму розпорядженні. Серед законів особливе місце займає Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р., що вперше на такому рівні закріпив низку важливих прав людини у сфері охорони здоров'я, зокрема право на охорону здоров'я (ст. 283), медичну допомогу (ст. 284), медичну інформацію (ст. 285), медичну таємницю (ст. 286) тощо [5, с. 223].

Відповідно до Закону України «Про охорону праці» охорона праці – це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності [8]. Цей закон визначає основні положення щодо реалізації конституційного права працівників на охорону їх життя і здоров'я у процесі трудової діяльності на належні, безпечні і здорові умови праці, регулює за участю відповідних органів державної влади відносини між роботодавцем і працівником з питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища та встановлює єдиний порядок організації охорони праці в Україні [12, с. 26].

Зазначимо, що в науковому просторі часто поняття охорони праці асоціюють з безпекою праці. На нашу думку, це не зовсім правильно, оскільки термін «безпека праці» не визначено у законодавстві України. У широкому розумінні безпека праці передбачає такі умови праці на об'єктах матеріального виробництва (промисловості, транспорту), що виключають можливість впливу шкідливих та небезпечних факторів на працівників. Отже, в основі визначення наукового терміна «безпека праці» покладено суть саме охорони праці, як терміна, що має, безперечно, більш тривалу історію використання і ширше застосовується у сучасних наукових дослідженнях [5; 11; 12].

За умови економічної, екологічної та демографічної кризи в Україні склалася надзвичайно складна ситуація з безпекою та умовами праці на більшості вітчизняних підприємствах різних форм власності. Міжнародне бюро праці встановило, що в нашій країні у середньому на 100 тис. працівників щороку припадає 11 загиблих, що є найвищим показником серед країн СНД. Дослідження діяльності працівників більшості підприємств України показує, що кількість випадків травматизму, в т. ч. зі смертельними наслідками, значно не змінювалася і набула певної «стабільності» порівняно з минулими роками. Зокрема, за останні роки на підприємствах України за динамічного зростання обсягів виробництва так і не вдалося призупинити зростання смертельного травматизму на транспорті, в будівництві, машинобудуванні, енерге-

тиці, металургії. Однак вдалося скоротити смертність на виробництві серед шахтарів, в агропромисловому комплексі, в житлово-комунальному господарстві, соціально-культурній сфері, нафтогазовидобуванні [9].

За статистичними даними Фонду соціального страхування щодо стану виробничого травматизму на підприємствах, упродовж 2018 р. зареєстровано 4805 потерпілих внаслідок нещасних випадків на виробництві, серед яких 3505 осіб, або 72,9% – чоловіки, 1300 осіб, або 27,1% – жінки. Проте вже за 9 місяців 2019 р. робочими органами виконавчої дирекції Фонду зареєстровано 3270 потерпілих від нещасних випадків на виробництві (з них 286 – смертельно), на яких складено акти за формою Н-1. Серед травмованих на підприємствах України у 2019 р. 72,2% (2362) чоловіків та 27,8% (908) жінок. Найбільше травмувалися водії автотранспортних засобів (147), гірники очисних забоїв (132) та прохідники (83) [6].

Отже, до основних травмонебезпечних галузей економіки та видів робіт належать [9]: на першому місці – транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність (100 смертельно, або 24%) будівельники – 57 загиблих, або 14%; керівні працівники – 42 загиблих, або 10%; електрики – 30 загиблих, або 7%; працівники агропромислового комплексу – 27 загиблих, або 7%; слюсарі – 25 загиблих, або 6%; шахтарі – 23 загиблих, або 6%. У соціально-культурній сфері по Україні майже 50% зареєстрованих нещасних випадків зі смертельними наслідками сталися внаслідок дорожньо-транспортних пригод. На думку фахівців, суб'єктам господарювання цієї галузі необхідно вжити заходів для створення безпечних і здорових умов праці працівників, забезпечити належний контроль за технічним станом автомобілів, проведення передрейсових медичних оглядів водіїв, допущення до керування транспортними засобами тільки тих працівників, які пройшли відповідне навчання й інструктаж та отримали відповідну кваліфікацію на право керування транспортними засобами [12, с. 29].

Велика кількість нещасних випадків зі смертельними наслідками у вищезазначених галузях пояснюється такими причинами:

- незадовільною підготовкою робітників і роботодавців з питань охорони праці;
- відсутністю належного контролю стану безпеки на робочих місцях та виконання встановлених норм;
- недостатнім забезпеченням працівників засобами індивідуального захисту;
- повільним впровадженням засобів та приладів колективної безпеки на підприємствах;
- спрацьованістю (у деяких галузях до 80%) основних фондів.

За даними проведеного аналізу виробничого травматизму можна зробити висновок, що найбільшу кількість травм отримують особи з досвідом роботи, хоча це суперечить здоровому глузду, але підтверджує недостатній рівень інформаційної та навчальної роботи, що проводиться з працівниками на підприємствах. Найвищий рівень травматизму простежується серед працівників віком від 50 до 59 років (1262 особи, що становить 26,3% від загальної кількості травмованих по Україні за 2018 р.). Цікавим залишається той факт, що на підприємствах України більшість травмованих становлять чоловіки. Водночас, незважаючи на загальну тенденцію до зниження чисельності травмованих, пропорція 70% – це чоловіки і 30% жінки за останні роки не змінилась [9].

Основними травмами, які зазвичай отримують працівники на підприємствах, є такі: струс головного мозку, переломи верхніх та нижніх кінцівок, опіки тощо (рис. 1). Зображені дані показують, що більшість нещасних випадків відбувається з організаційних причин, які потрібно усунути силами самих організацій, – вони становлять 66,8% від усіх зафіксованих. Зокрема, йдеться про невиконання вимог інструкцій з охорони праці, невиконання посадових обов'язків, порушення правил безпеки руху, технологічного процесу тощо. Через психофізичні причини трапилося 20,9% нещасних випадків, через технічні – 12,3%.

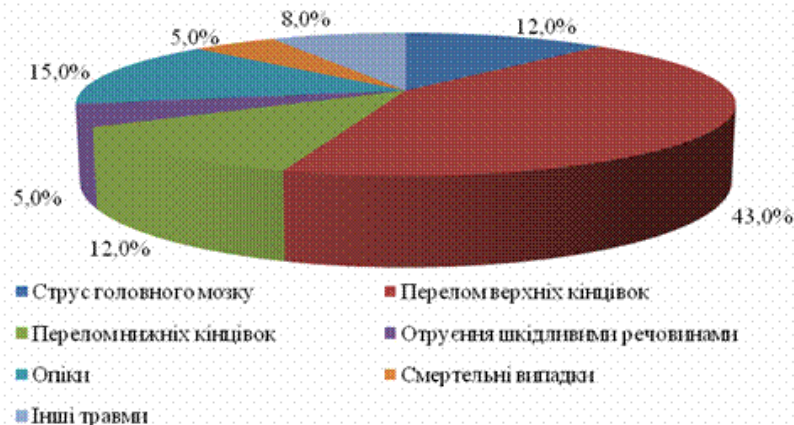


Рис. 1. Основні види травм, отриманих працівниками на виробництві [9]

Щодо кількості професійних захворювань в Україні, то їхня кількість за 9 місяців 2019 р. порівняно із 9 місяцями 2018 р. збільшилась на 26,5% – з 1314 до 1662 випадків. Перше місце у структурі професійних захворювань належить хворобам органів дихання – 45,4% від загальної кількості діагнозів, тобто 1314 випадків. На другому місці – захворювання опорно-рухового апарату (радикуліти, остеохондрози, артрити, артрози) – 25,1%, 728 випадків. Третє місце за хворобами слуху – 14,9%, 430 випадків, четверте – за вібраційною хворобою – 7,3%, 211 випадків. Найбільше професійних захворювань зареєстровано у добувній промисловості і розробці кар'єрів – 1388 осіб, тобто 83,5% від загальної кількості профзахворювань в Україні, що на 28,4% (307 осіб) більше порівняно з 9 місяцями минулого року [6].

Фінансові витрати, пов'язані з нещасними випадками та професійними захворюваннями зазвичай є досить суттєві. За кордоном підприємці вже давно підраховали і дійшли висновку, що більш економічно вигідно вкладати кошти в охорону праці, аніж прирікати себе на постійну ліквідацію наслідків нещасних випадків і аварій на виробництві. На нашу думку, кожен роботодавець зобов'язаний мати спеціально розроблену програму заходів у сфері охорони праці, у тому числі і заходів щодо охорони праці на робочих місцях, із метою уникнення або мінімізації загроз для стану здоров'я та життя працівників, які можуть бути пов'язані з виконуваними ними професійними завданнями чи посадовими обов'язками. Водночас об'єктом необхідних для цього на практиці заходів мають стати методи роботи персоналу, загальна організація робочого процесу й умови праці, періодичне підвищення рівня кваліфікації працівників, обладнання й конструкції, що є на його робочому місці тощо.

З цього приводу в Україні вже шостий рік поспіль відбуваються міжнародні науково-практичні конференції, присвячені інтеграції передових систем менеджменту безпеки на підприємстві, формуванню ризикорієнтовного мислення у керівників і працівників. Безумовно, проблеми охорони праці на підприємстві не вирішуються через просте перенесення міжнародних напрацювань у сфері охорони праці. Реальне покращення умов та підвищення безпеки праці досягається шляхом розвитку механізмів соціального партнерства на всіх рівнях від загального до локального [9].

У світовій економіці ефективність її розвитку відбувається за допомогою інтелектуального чинника, який формується результатами наукових досліджень, здатністю до втілення результатів творчої праці у виробництво інноваційних видів продукції чи послуг. Дослідження науковців свідчать, що у ринково розвинутих країнах від 80–90% приросту ВВП формується шляхом впровадження патентів, ноу-хау, використання найсучасніших технологій (наприклад, у США і Японії підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва майже на 60% забезпечується новітніми технологіями, якісною переорієнтацією механізму господарювання та інтенсифікацією інноваційних процесів) [4, с. 44].

Інноваційний потенціал визначає можливості організації до інновацій, її чутливість до генерування результатів та передбачає наявність достатньої кількості ресурсів – людських, матеріальних, технічних, технологічних, організаційних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних. За останні роки роботодавці широко застосовують різні продукти інноваційного розвитку у сфері охорони праці: трекінг-пристрої, електронні браслети, технології глобальних систем позиціонування (GPS) для забезпечення безпеки праці; фітоергономіка для очищення виробничих приміщень; тренінги з лайфрестлінгу для консультування з питань безпеки праці. Також сучасні інноваційні технології у сфері охорони праці базуються на використанні нових підходів до аналізу інформації: насамперед розглядаються відомості про аварійність і травматизм на виробництві на основі теорії ризику і створення нових запобіжних заходів щодо мінімізації виробничих ризиків і небезпек, серед яких значне місце належить перспективним технологіям навчання працівників безпечним прийомам праці та підвищення загалом культури безпеки [3, с. 312].

На сьогодні відбулося підписання та ратифікація Україною угоди з Європейським Союзом (ЄС), яка передбачає впровадження комплексної програми адаптації регуляторних норм у всіх сферах господарської діяльності зі стандартами ЄС, в т. ч. пов'язаних з безпекою праці [10]. Під егідою Європейського агентства з безпеки праці та охорони здоров'я на робочих місцях передбачена й участь України та її суб'єктів у стратегічній програмі ЄС на 2014–2020 рр. з питань безпеки та гігієни праці (EU-OSHA multi-annual strategic programme (MSP) 2014–2020). Програма EU-OSHA спрямована на запобігання ризикам, пропаганду гігієни та безпеки праці, збереження здоров'я працівників, а отже, підвищення продуктивності та конкурентоспроможності певної організації. Тому незабаром суб'єкти господарювання в Україні будуть зобов'язані не тільки виконувати нові регуляторні норми, а й вимоги щодо надання прозорої й достовірної звітної інформації, у т. ч. за показниками травматизму.

Висновки. Таким чином, інновації у сфері охорони праці охоплюють як організаційні рішення, спрямовані на вдосконалення системи підготовки персоналу на знання норм і правил охорони праці із

застосуванням тренінгових та комп'ютерних технологій, так і впровадження віддаленого моніторингу за технологічними процесами, а також забезпечення персоналу засобами індивідуального захисту. Все це є надзвичайно важливими компонентами роботи підприємства, оскільки основні завдання охорони праці – це звести до мінімуму ймовірність нещасних випадків або захворювання працівників з одночасним забезпеченням умов для максимальної продуктивності праці.

Список використаних джерел

1. Дембіцька С. В. Управління пізнавальною діяльністю студентів під час вивчення безпеки життєдіяльності шляхом впровадження методів проектного навчання. *Педагогіка безпеки*. 2016. № 1. С. 53–58.
2. Концепція реформування системи управління охороною праці в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 р. № 989-р. С. 19. URL : zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 14.02.2020).
3. Кобилянський О. В., Дембіцька С. В. Сучасні інформаційні технології та інноваційні методики навчання в підготовці фахівців: методологія, теорія, досвід, проблеми : зб. наук. пр. Київ-Вінниця : ТОВ фірма «Планер», 2014. С. 310–315.
4. Нестерова Л., Лузан П., Манько В. Науково-методичні засади професійної підготовки кваліфікованих робітників в умовах євроінтеграції. Київ : ПІТО НАПН України. Педагогічна думка, 2012. 160 с.
5. Основи охорони праці : підручник / М. С. Одарченко, А. М. Одарченко, В. І. Степанов, Я. М. Черненко. Харків : Стиль-Издат, 2017. 334 с.
6. Охорона праці в Україні та за кордоном: система менеджменту охорони здоров'я та професійної безпеки. *Охорона праці і пожежна безпека*. 04.02.2020. URL : <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved> (дата звернення: 14.02.2020).
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 р. № 1232 «Деякі питання розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві» (зі змінами). URL : zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 24.12.2019).
8. Про внесення змін до Закону України «Про охорону праці» : закон України від 21.11.2002р. № 229-ІУ. URL : <http://portal.rada.gov.ua> (дата звернення: 14.02.2020).
9. Стан виробничого травматизму в країні. URL : <https://www.sop.com.ua/article/952-stan-virobnichogo-travmatizmu-u-2018-rots#> (дата звернення: 24.12.2019).
10. Системи управління гігієною та безпекою праці. Вимоги: ДСТУ ОHSAS 18001:2010 [Чинний від 2011-01-01]. Київ : Держспоживстандарт України, 2011. 20 с.
11. Севальнев А. І. Оцінка професійного ризику порушення здоров'я працівників. *Український журнал з проблем медицини праці*. 2015. № 4. С. 62–68.
12. Цопа В. Принципи, структура та процес керування ризиками. *Охорона праці*. 2019. № 1. С. 26–29.

References

1. Dembicka, S. V. (2016). Upravlinnja piznavalnoju dijaj-nistju studentiv pid chas vyvchennja bezpeky zhyttjedijalnosti shljahom vprovadzhennja metodiv proektnogo navchannja [Management of students' cognitive activity in the study of life safety through the introduction of project-based learning methods]. *Pedagogika bezpeky – Security pedagogy*, 1, 53-58 [in Ukrainian].
2. *Koncepcija reformuvannja systemy upravlinnja ohoronoju praci v Ukrai'ni: rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrai'ny vid 12 grudnia 2018 roku. № 989-r* [Concept of Reforming the Occupational Safety and Health Management System in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 12, 2018]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua>. [in Ukrainian]
3. Kobyljanskyj, O. V., Dembicka, S.V.(2014). *Pedagogichni umovy vykorystannja internet-tehnologij u procesi vyvchennja bezpeky zhyttjedijalnosti. Suchasni informacijni tehnologii ta innovacijni metodyky navchannja v pidgotovci fahivciv: metodologija, teorija, dosvid, problemy: zb. nauk. pr. [Modern information technologies and innovative teaching methods in training specialists: methodology, theory, experience, problems]*. Kyiv-Vinnycja: TOV firma «Planer», 310-315 [in Ukrainian]
4. Nesterova, L., Luzan, P., Manko, V. (2012). Naukovo-metodychni zasady profesijnoi pidgotovky kvalifikovanyh robitnykiv v umovah jevrointegracii. [Scientific and methodological principles of professional training of skilled workers in the context of European integration]. *Pedagogichna dumka – Pedagogical thought*. Kyiv,160 [in Ukrainian]
5. Odarchenko, M., Odarchenko, A., Stepanov, V., Chernenko, Ya. (2017). *Osnovy ohorony praci: pidruchnyk. [Basics of labor protection]*. Harkiv: Styl-Yzdat [in Ukrainian].

6. Ohorona praci v Ukrai'ni ta za kordonom: systema menedzhmentu ohorony zdorovja ta profesijnoi bezpeky [Occupational Health in Ukraine and Abroad: Health and Safety Management System] (2020). *Ohorona praci i pozhezhna bezpeka – Labor protection and fire safety*. Retrieved from <https://www.google.com/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved> [in Ukrainian].
7. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Dejaki pytannja rozsliduvannja ta obliku neshhasnyh vypadkiv, profesijnyh zahvorjuvan i avarij na vyrobnyctvi» vid 30 lystopada 2011 roku. №1232 (zi zminamy)* [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine Some Issues of Investigation and Accounting of Accidents of November 30, 2011]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
8. *Zakon Ukrainy Pro vnesennja zmin do Zakonu Ukrainy «Pro ohoronu praci» vid 21 lystopada 2002 roku. № 229-IV* [Law of Ukrai'ny Pro introduction of the Law on the Law of Ukrai'ny «Pro ohoronu praci» of November 21, 2011]. Retrieved from <https://portal.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].
9. Stan vyrobnychogo travmatyzmu v krai'ni. (2018). [The state of occupational injuries in the country]. *Ohorona praci i pozhezhna bezpeka – Labor protection and fire safety*. Retrieved from <https://www.sop.com.ua/article/952-stan-irobnichogo-travmatizmu-u-2018-rots#>[in Ukrainian]
10. *Systemy upravlinnja gigijenoju ta bezpekoju praci vid 2011-01-01* [Systemy hygiene management helps keep those hands clean of January 01, 2011] Vymogy: DSTU ONSAS 18001:2010 [Chynnyj vid 2011-01-01]. Kyiv, 10 [in Ukrainian]
11. Sevalnjev, A. I. (2015). Ocinka profesijnogo ryzyku porushennja zdorovja pracivnykiv [Occupational health risk assessment of employees.] *Ukrainskii zhurnal z problem medycyny praci – Ukrainian Journal of Occupational Health*, 4, 62-68 [in Ukrainian].
12. Copa, V. (2019). Pryncypy, struktura ta proces keruvannja ryzykamy [Principles, structure and process of risk management]. *Ohorona praci – Occupational Health*, 1, 26-29 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 14.02.2020.

Юлія Павлюченко,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарського права
юридичного факультету
Донецького національного університету
імені Василя Стуса
ORCID ID: 0000-0003-1504-8384

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ОРГАНІЧНОЇ ПРОДУКЦІЇ

На підставі проведеного дослідження конкретизовано вимоги до реалізації органічної продукції на аграрному ринку та з'ясовано фактори, які впливають на правове регулювання ринку органічної продукції, зокрема обґрунтовано, що виробництво та обіг органічної продукції сприяють реалізації принципу екологізації аграрного виробництва та що виробництво органічної продукції тісно пов'язане із впровадженням інновацій та ресурсозберігаючих технологій. У зв'язку з цим велике значення для розвитку вітчизняного ринку органічної продукції має забезпечення захисту об'єктів інтелектуальної власності операторів ринку. Також розроблено пропозиції щодо удосконалення правового регулювання ринку органічної продукції.

Ключові слова: ринок, органічна продукція, реалізація органічної продукції, сертифікація, маркування, обіг органічної продукції, екологічні інновації.

Бібл.: 14.

Павлюченко Ю.

Правовое регулирование рынка органической продукции

На основании проведенного исследования конкретизированы требования к реализации органической продукции на аграрном рынке и выявлены факторы, которые влияют на правовое регулирование рынка органической продукции, в частности обосновано, что производство и оборот органической продукции способствуют реализации принципа экологизации аграрного производства и что производство тесно связано с внедрением инноваций и ресурсосберегающих технологий. В связи с этим большое значение для развития рынка органической продукции имеет обеспечение защиты объектов интеллектуальной собственности операторов рынка. Также разработаны предложения по совершенствованию правового регулирования рынка органической продукции.

Ключевые слова: рынок, органическая продукция, реализация органической продукции, сертификация, маркировка, оборот органической продукции, экологические инновации.

Pavliuchenko Yu.

Legal Regulation of the Organic Market

With the growing popularity of organic products the problem of legal regulation of the market for organic products is relevant. The aim of the study is to specify the requirements for the sale of organic products and determine other factors of influence on the legal regulation of the market for these products. The study is based on an analysis of legislative norms and the results of scientific research in this area. In result, it is proposed to include the sale of these products in addition to storage and movement in the concept of turnover of organic products. Requirements for the sale of organic products, which are proposed to include 1) the implementation of the sale of organic products only by business entities; 2) certification of organic production and / or circulation of organic products; 3) labeling of organic products with the state logo for organic products. At the same time, subjects of the sale of organic products are offered to the market operators of these products. Factors that affect the legal regulation of the market for organic products are also specified, in particular, it is substantiated that the production and turnover of organic products contribute to the implementation of the principle of greening agricultural production and that production is closely linked to the introduction of innovations and resource-saving technologies. In this regard, ensuring the protection of intellectual property of market operators is of great importance for the development of the market for organic products. For the implementation of the provisions of the law, necessary the adoption of by-laws. On the basis of which, proposals have been developed to improve the legal regulation of the market for organic products.

Keywords: market, organic products, sales of organic products, certification, labeling, turnover of organic products, environmental innovations.

Постановка проблеми. Розвиток внутрішнього ринку органічної продукції та експортний потенціал України у цій сфері мають позитивну оцінку. Так, у 2017 р. діяло понад 500 операторів ринку,

емність ринку сягнула 29,4 млн євро, асортимент української органічної продукції перевищив 100 найменувань та розширився перелік країн-імпортерів [1]. Проте, якщо належність до органічної продукції, яка експортується, не викликає сумнівів, то на внутрішньому ринку продукти з позначками «органічний», «біологічний», «екологічний», «біо-», «еко-» тощо можуть насправді не бути такими.

Відносини на ринку органічної продукції склалися задовго до формування українського законодавства і не відчувають значного впливу його норм. Тільки у 2013 р. було прийнято спеціальний закон [2], однак його положення майже не застосовувалися [3, с. 120]. Така ситуація вимагала оновлення законодавства і в 2018 р. було прийнято Закон України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» (далі – Закон), який введено в дію 2 серпня 2019 р. [4]. Цим Законом змінено умови реалізації органічної продукції та надання супутніх послуг на ринку цієї продукції, що і зумовлює потребу проведення аналізу новачій правового регулювання ринку цієї продукції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науці питання виробництва та обігу органічної продукції привертала увагу багатьох дослідників, зокрема Н. А. Берлач, Т. О. Коваленко, В. М. Корнієнко, С. І. Марченко, О. Ф. Мельничук, Т. К. Оверковської, В. Ю. Уркевича та ін. Здебільшого ці дослідження сфокусовані на аналізі регулювання виробництва органічної продукції, державної підтримки її виробників. Однак питання правового регулювання ринку органічної продукції потребує додаткового дослідження.

Викладене підтверджує актуальність обраної теми дослідження.

Мета статті полягає у конкретизації вимог до реалізації органічної продукції та виявленні факторів впливу на регулювання ринку цієї продукції.

Виклад основного матеріалу. Органічна продукція визначена у Законі, як сільськогосподарська продукція, у т. ч. харчові продукти та корми, отримані в результаті органічного виробництва (ст. 1 Закону). Також у Законі вживається термін «ринок органічної продукції», суб'єктами якого визначено операторів та органи сертифікації.

Привертає увагу, що у Законі поряд використовуються терміни «обіг» та «реалізація» (наприклад, назва розділу VII Закону). Визначення обігу органічної продукції, як будь-якого переміщення або зберігання органічної продукції з метою реалізації, крім переміщення або зберігання маркованої органічної продукції для цілей реалізації кінцевому споживачу, закріплене у ст. 1 Закону. З наведеного можна зробити висновок, що термін «обіг» не охоплює саму реалізацію органічної продукції, однак обіг як економічна категорія тлумачиться, як характерна для товарного виробництва форма обміну продуктів праці та інших об'єктів власності шляхом купівлі-продажу; рух товарів та інших цінностей у суспільстві [5, с. 502].

У законодавстві зустрічаються інші визначення терміна «обіг». Наприклад, обіг – це реалізація та / або зберігання харчових продуктів для цілей реалізації, у т. ч. пропонування до реалізації та / або іншої форми передачі, реалізації, розповсюдження або будь-яку іншу форму передачі незалежно від її здійснення на платній чи безплатній основі (ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»). Подібні визначення обігу містяться у Законах України «Про ветеринарну медицину» та «Про безпечність та гігієну кормів». Отже, з наведеного очевидно, що більш усталеним є підхід, за якого обіг охоплює реалізацію продукції, що дає право пропонувати уточнити визначення обігу в Законі шляхом включення до нього реалізації органічної продукції. Це дасть змогу відносити до операторів ринку суб'єктів господарювання, які здійснюють не тільки зберігання та переміщення, а й реалізацію органічної продукції, і сприятиме дії вимог законодавства на весь рух такої продукції: виробництво, зберігання, переміщення та реалізацію.

Положення щодо реалізації органічної продукції закріплені у ст. 35 Закону. Проаналізувавши її зміст, можна виокремити вимоги до реалізації цієї продукції і, безперечно, функціонування ринку органічної продукції. Так, органічна продукція може реалізовуватися будь-якими суб'єктами господарювання, яких правомірно також відносити до операторів ринку. Визначення оператора, як юридичної особи чи фізичної особи-підприємця, яка займається виробництвом та / або обігом продукції згідно з вимогами законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, міститься у ст. 1 Закону. Слід зазначити, що О. Ф. Мельничук та М. О. Мельничук, які досліджували правове регулювання виробництва органічної продукції, висловили думку, що віднесення до операторів саме фізичних осіб-підприємців не відповідає європейським стандартам [6, с. 100]. З цим можна погодитися лише частково, оскільки правом реалізації сільськогосподарської продукції без статусу суб'єкта господарювання наділені тільки особисті селянські господарства в частині продажу надлишків виробленої продукції. Водночас визначення органічного виробництва, закріплене у ст. 1 Закону, та вищенаведене визначення обігу дає змогу віднести їх до господарської діяльності (ст. 3 ГК України), яку можуть здійснювати лише суб'єкти господарювання (ст. 55 ГК України), що і враховано у визначенні оператора. Отже, першою вимогою є те, що реалізацію

органічної продукції можуть здійснювати тільки суб'єкти господарювання, діяльність яких на підставі ст. 263 ГК України може набувати форми оптової та / або роздрібною торгівлі, до організації та здійснення якої законом можуть висуватися спеціальні вимоги.

Наступною вимогою реалізації органічної продукції є наявність сертифікатів (їх копій), які видаються оператору, що її виробив (ч. 1 ст. 35 Закону). Законом введено сертифікацію органічного виробництва та / або обігу органічної продукції, винятки передбачені у ст. 27 Закону.

Особа, яка бажає здійснювати органічне виробництво або обіг органічної продукції, повинна звернути орган та укласти договір на проведення сертифікації, яка відбувається щорічно з обов'язковою виїзною перевіркою органом сертифікації. У разі прийняття рішення про видачу сертифіката суб'єкта господарювання має бути занесено до Реєстру операторів [7]. Строк дії сертифіката становить п'ятнадцять місяців з дати його видачі. Законом закріплено, що питання видачі сертифіката, його дублікату та його форма будуть визначені Порядком сертифікації органічного виробництва та / або обігу органічної продукції (ч. 4 ст. 27 Закону), проте наразі його не розроблено.

Законом визначено й підстави для відмови у видачі сертифіката, підстави для зупинення його дії або його скасування (ч. 3, 5 ст. 27 Закону). Водночас непроходження щорічної планової або позапланової перевірки потужностей операторів є підставою зупинення дії і скасування сертифіката. На цей недолік зверталася увага ще на етапі обговорення проєкту Закону, оскільки ідентичність підстав суперечить принципу правової визначеності, адже дозволяє в подібних ситуаціях приймати різні рішення щодо різних операторів ринку [8], у зв'язку з чим положення ст. 27 Закону потребують уточнення.

У контексті забезпечення належного функціонування ринку органічної продукції не врегульованим залишилося питання наслідків зупинення дії або скасування сертифіката для реалізації такої продукції (наприклад, продукції, яка вироблена до прийняття рішення про зупинення дії сертифіката через незабезпечення оператором вільного доступу до його потужностей). На підставі ч. 2 ст. 35 Закону суб'єкт, який здійснює реалізацію цієї продукції, у процесі прийняття продукції зобов'язаний пересвідчитися у наявності сертифіката (його копії). Цей суб'єкт може не знати про зупинення дії або скасування сертифіката, тому потрібно розраховувати на добросовісність виробника органічної продукції. З метою удосконалення правового регулювання ринку органічної продукції потребують конкретизації правові наслідки зупинення дії або скасування сертифіката для реалізації органічної продукції.

Ще однією вимогою для реалізації органічної продукції потрібно назвати дотримання правил її маркування, які містяться у ст. 34 Закону. Визначальною умовою маркування продукції як органічної є те, що ця продукція містить не менше ніж 95% органічних інгредієнтів сільськогосподарського походження. Виконання саме цієї умови й підтверджується сертифікатом. Виробникам висунуто сувору вимогу маркування продукції державним логотипом для органічної продукції, зображення якого затверджено Міністерством аграрної політики та продовольства України [9]. Маркування органічної продукції здійснюється за письмовою безоплатною згодою органу сертифікації, реєстраційний код якого зазначається на маркуванні. Закон містить прямий припис, що державний логотип наноситься тільки на продукцію, вироблену відповідно до законодавства України (ч. 7 ст. 34 Закону). З огляду на це реалізація органічної продукції на внутрішньому ринку можлива тільки за умови її маркування державним логотипом.

На підставі аналізу положень Закону можна дійти висновку, що сертифікат, який засвідчує виробництво та / або обіг органічної продукції згідно із законодавством іншим, ніж законодавство України, не дає права маркувати продукцію державним логотипом. Такий сертифікат визнається в Україні у разі, якщо він виданий органом іноземної сертифікації, внесеним до Переліку органів іноземної сертифікації, і дає право імпорту або експорту цієї продукції (ст. 29 Закону). Потрібно звернути увагу, що для маркування органічної продукції додатково до державного дозволяється використовувати логотипи операторів чи їхніх об'єднань, якщо вони не заборонені законом (ч. 4 ст. 34 Закону). Отже, з прийняттям Закону українські виробники органічної продукції, які сертифікували виробництво відповідно до вимог ЄС та отримали право маркувати продукцію знаком європейської якості «EU organic» (який доволі розповсюджений та пізнаваний для українських споживачів), для реалізації своєї продукції на внутрішньому ринку зобов'язані отримати право використовувати державний логотип для органічної продукції.

Законом також висуваються вимоги до надання послуг зі зберігання та перевезення органічної продукції, що сприяє функціонуванню ринку цієї продукції. Так, вимоги до зберігання містяться у ст. 32 Закону і спрямовані на забезпечення обліку, ідентифікації та незмішування органічної продукції з неорганічною, забруднюючими речовинами тощо. Особливості зберігання такої продукції конкретизовано пунктами 256–259 Порядку (детальних правил) органічного виробництва та обігу органічної продукції, яка набуде чинності 6 червня 2020 р. та якою скасовуються п'ять постанов КМУ, якими визначено детальні правила

виробництва певних видів органічної продукції [10]. Зокрема, органічна продукція може зберігатися тільки у перевірених органом сертифікації складських приміщеннях, конкретизовано обов'язки операторів, які одночасно зберігають неорганічну та органічну продукцію.

Вимоги до перевезення закріплено у ст. 33 Закону та конкретизовано у пунктах 260-268 вищезазначеного Порядку. Ці вимоги полягають у тому, щоб при перевезенні незапакованої органічної продукції унеможливити відкриття без пошкодження пломби та змішування органічної продукції з неорганічною, забруднюючими речовинами. На відправника і одержувача вантажу Порядком покладено обов'язок зберігати документальні підтвердження транспортних операцій з органічною продукцією для надання їх органу сертифікації. Також цим документом встановлено, що вся документація стосовно умов транспортування та кількості органічної продукції має зберігатися не менше п'яти років. Оскільки у Порядку це не конкретизовано, можна припускати, що суб'єктами зберігання виступають відправник і одержувач вантажу.

Отже, встановлені Законом вимоги до реалізації органічної продукції та надання супутніх послуг послідовні, взаємопов'язані, спрямовані на забезпечення функціонування органічного ринку, підтвердження відповідності продукції, маркованої, як органічна, та встановлення конкретних правил для операторів ринку цієї продукції. Для забезпечення виконання цих вимог Законом передбачено певні норми: визнання реклами будь-якого неорганічного продукту, як органічного недобросовісною (ч. 6 ст. 34); встановлення відповідальності за реалізацію без сертифіката (копії) продукції, маркованої, як органічна, (ст. 40); закріплення обов'язку вилучити з реалізації марковану, як органічна продукцію, якщо вона не відповідає вимогам закону (ч. 3 ст. 35) та ін.

Реалізація органічної продукції на ринку може бути пов'язана з використанням об'єктів інтелектуальної власності. Оператори ринку мають право виробляти та реалізовувати органічну продукцію під своїм комерційним найменуванням та / або маркою (знаком для товарів та послуг) (ст. 4 Закону).

Загальне наповнення внутрішнього ринку органічної продукції залежить здебільшого від українських виробників, діяльність яких підпорядковується встановленим законодавством вимогам [11, с. 96], може здійснюватися з використанням об'єктів інтелектуальної власності та містити інноваційну складову. Цілком можна погодитися з С. Ю. Соколюк, що органічне виробництво є напрямом інноваційного розвитку підприємств аграрного сектору і є методом нетрадиційного ведення сільського господарства, що поєднує нововведення і науку, сприяє оптимальному використанню природної родючості біологічних ресурсів і застосуванню ресурсощадних технологій в умовах заборони використання хімічних добрив, генетично модифікованих організмів та консервантів [12, с. 447]. Слід додати, що у процесі виробництва органічної продукції можуть використовуватись об'єкти інтелектуальної власності, технології екологічного призначення, які І. Ф. Коваль пропонує називати екологічними інноваціями та надає їх визначення [13, с. 41–42].

Завдяки використанню інновацій та відповідних об'єктів інтелектуальної власності виконуються встановлені вимоги до виробництва та обігу органічної продукції, чим забезпечується принцип екологізації аграрного виробництва, який полягає у запобіганні негативному впливу сільського господарства на стан навколишнього природного середовища і сприянні забезпечення безпечності продукції сільськогосподарських товаровиробників [14, с. 48].

Одночасно використання інновацій та об'єктів інтелектуальної власності дає змогу підвищувати конкурентоздатність операторів ринку, збільшувати цінність комерційного найменування та / або марки (знаку для товарів та послуг), що загалом сприяє розвитку ринку органічної продукції. З урахуванням того, що виробництво та обіг органічної продукції вимагають значних вкладень матеріальних та трудових ресурсів, важливим є забезпечення захисту об'єктів інтелектуальної власності операторів ринку, зокрема у формі та способами, передбаченими ст. 432 ЦК України, що також буде позитивно позначатися на функціонуванні та розвитку ринку органічної продукції.

Висновки. На підставі викладеного запропоновано в поняття обігу органічної продукції, крім зберігання та переміщення, включити також реалізацію цієї продукції. З урахуванням цього конкретизовано вимоги до реалізації органічної продукції: 1) здійснення реалізації органічної продукції тільки суб'єктами господарювання, яких запропоновано включити до операторів ринку цієї продукції; 2) сертифікація органічного виробництва та / або обігу органічної продукції; 3) маркування органічної продукції державним логотипом для органічної продукції.

Конкретизовано фактори, які впливають на правове регулювання ринку органічної продукції, зокрема це сприяння реалізації принципу екологізації аграрного виробництва та впровадження у виробництво інновацій та ресурсозберігаючих технологій. У зв'язку з цим велике значення для розвитку вітчизняного ринку органічної продукції має забезпечення захисту об'єктів інтелектуальної власності операторів ринку. Водночас питання захисту об'єктів інтелектуальної власності операторів ринку органічної продукції може стати напрямом подальших досліджень у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Органічне виробництво в Україні. *Інформаційно-аналітичний портал АПК України*. 2019. 7 листопада. URL : <https://agro.me.gov.ua/ua> (дата звернення 26.02.2020).
2. Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини : Закон України від 3 вересня 2013 р. № 425-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 20–21. Ст. 721 (втратив чинність).
3. Милованов Є. В. Правові засади регулювання органічного виробництва країнах ЄС. *Економіка АПК*. 2018. № 5. С. 117–125.
4. Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції : Закон України від 10 липня 2018 р. № 2496-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 36. Ст. 275.
5. Словник української мови : у 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні ; редкол. : І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наукова думка. 1970–1980. Т. 5. 1974. 840 с. URL : <http://sum.in.ua/s/obigh> (дата звернення 20.02.2020).
6. Мельничук О. Ф., Мельничук М. О. Правове регулювання виробництва органічної сільськогосподарської продукції в Україні. *Економіка. Фінанси. Управління: Актуальні питання науки і практики*. 2017. № 5. С. 98–108.
7. Порядок ведення Державного реєстру операторів, що здійснюють виробництво продукції відповідно до вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, Державного реєстру органів сертифікації у сфері органічного виробництва та обігу органічної продукції, Державного реєстру органічного насіння і садивного матеріалу: постанова Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2020 р. № 87. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/87-2020-%D0%BF> (дата звернення 26.02.2020).
8. Ткаченко Р. Євроінтеграція в Раде: ударная неделя после критики ЕС. Сайт: *Європейська правда*. 2017. 20 июня. URL : www.eurointegration.com.ua. (дата звернення 20.02.2020).
9. Про затвердження державного логотипа для органічної продукції : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України 22 лютого 2019 року № 67. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0261-19> (дата звернення 26.02.2020).
10. Порядок (детальні правила) органічного виробництва та обігу органічної продукції : постанова Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2019 р. № 970. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970-2019> (дата звернення 25.02.2020).
11. Оверковська Т. Правові ознаки органічного виробництва сільськогосподарської продукції в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 94–98.
12. Соколюк С.Ю. Інституційне забезпечення виробництва органічної аграрно-промислової продукції. *Органічне виробництво і продовольча безпека : зб. доп. учасн. VII Міжнар. наук.-практ. конф.* Житомир : ЖНАЕУ, 2019. С. 444–448. URL : <http://ir.znau.edu.ua/handle/123456789/9950> (дата звернення 25.02.2020).
13. Коваль І. Ф. Правова характеристика екологічної продукції: теоретичні засади та законодавче закріплення. *Теорія та практика інтелектуальної власності*. 2017. № 1. С. 37–45.
14. Аграрне право : підручник / В. М. Корнієнко, Г. С. Корнієнко, І. М. Кульчій та ін. ; за заг. ред. А. М. Статівки. Харків : Право, 2018. 412 с.

References

1. Orhanichne vyrobnytstvo v Ukraini [Organic production in Ukraine]. (n.d.). *Informatsiino-analitychnyi portal APK Ukrainy – Informational-analytical portal of Agrarian policy and Food of Ukraine*. Retrieved from <https://agro.me.gov.ua/ua> [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy Pro vyrobnytstvo ta obih orhanichnoi silskohospodarskoj produktsii ta syrovyny: pryiniaty 3 veres. 2013 roku № 425-VII [Law of Ukraine About production and circulation of organic agricultural products and raw materials from September 3 2013 № 425-VII]. (2014, May 23). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 20-21, 271* [in Ukrainian].
3. Mylovanov Ye. (2018). Pravovi zasady rehuliuвання orhanichnoho vyrobnytstva krainakh EU [Legal principles of regulation of organic production in EU countries]. *Ekonomika APK – The Economy of Agro-Industrial Complex, 5, 117-125* [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy Pro osnovni pryntsypy ta vymohy do orhanichnoho vyrobnytstva, obihu ta markuvannya orhanichnoi produktsii: pryiniaty 10 lup. 2018 roku № 2496-VIII [Law of Ukraine About basic principles and requirements for organic production, circulation and labeling of organic products from July 10 2018 № 2496-VIII]. (2018, September 7). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 36, 375* [in Ukrainian].

5. Bilodid, I. (Eds.). (1974) *Slovník ukrajinšoi movy* [Dictionary of the Ukrainian language]. (Vols. 1-11) Retrieved from <http://sum.in.ua/s/obigh> [in Ukrainian].
6. Melnychuk O., Melnychuk M. (2017). *Pravove rehuliuвання vyrobnytstva orhanichnoi silskohospodarskoi produktsii v Ukraini* [Legal regulation of the organic agricultural production in Ukraine]. *Ekonomika. Finansy. Upravlinnia: Aktualni pytannia nauky i praktyky – Economy. Finances. Management: Topical issues of science and practical activity*, 5, 98-108 [in Ukrainian].
7. *Poriadok vedennia Derzhavnoho reiestru operatoriv, shcho zdiisniuiut vyrobnytstvo produktsii vidpovidno do vymoh zakonodavstva u sferi orhanichnoho vyrobnytstva, obihu ta markuvannia orhanichnoi produktsii, Derzhavnoho reiestru orhaniv sertyfikatsii u sferi orhanichnoho vyrobnytstva ta obihu orhanichnoi produktsii, Derzhavnoho reiestru orhanichnoho nasinnia i sadyvnoho materialu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny* [Procedure for keeping the State Register of operators producing products in accordance with the requirements of the legislation in the field of organic production, circulation and labeling of organic products, the State Register of certification bodies in the field of organic production and circulation of organic products, the State Register of Organic Seeds and Planting Material: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 02.02.2020 № 87. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/87-2020-%D0%BF> [in Ukrainian].
8. Tkachenko, R. (2017). *Evroyntehratsiia v Rade: udarnaia nedelia posle krytyky EU* [European integration in Rada: shock week after criticism of the EU]. *Yevropeiska Pravda – European Truth*. June, 20. Retrieved from www.eurointegration.com.ua [in Ukrainian].
9. *Pro zatverdzhennia derzhavnoho lohotypa dlia orhanichnoi produktsii: nakaz Ministerstva ahrarnoi polityky ta prodovolstva Ukrainy* [On approval of the state logo for organic products: order of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine] vid 22.02.2019 № 67. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0261-19> [in Ukrainian].
10. *Poriadok (detalni pravyla) orhanichnoho vyrobnytstva ta obihu orhanichnoi produktsii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny* [The order (detailed rules) of organic production and circulation of organic products: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 23.10.2019 № 970. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970-2019> [in Ukrainian].
11. Overkovska, T. (2017) *Pravovi oznaky orhanichnoho vyrobnytstva silskohospodarskoi produktsii v Ukraini* [Legal features of organic production of agricultural products in Ukraine]. *Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, Economy and Law*, 11, 94-98 [in Ukrainian].
12. Sokoliuk, S. (2019). *Instytutsiine zabezpechennia vyrobnytstva orhanichnoi ahrarno-promyslovoi produktsii* [Institutional support for the production of organic agro-industrial products]. *Orhanichne vyrobnytstvo i prodovolcha bezpeka: zb. dop. uchasn. VII Mizhnar. nauk.-prakt. konf. – Organic production and food security: Collection of Proceedings of the International Scientific and Practical Conference*. Zhytomyr: ZHNAEU, 444-448. Retrieved from <http://ir.znau.edu.ua/handle/123456789/9950> [in Ukrainian].
13. Koval, I. (2017). *Pravova kharakterystyka ekolohichnoi produktsii: teoretychni zasady ta zakonodavche zakriplennia* [Legal characteristics of ecological business objects: the theoretical foundations and legislative consolidation]. *Teoriia ta praktyka intelektualnoi vlasnosti – The theory and practice of intellectual property*, 1, 37-45 [in Ukrainian].
14. Korniienko, V., Korniienko, H., Kulchii, I. et al. (2018). *Ahrarne pravo [Agrarian law]*. A. Stativka (Ed). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 17.02.2020.

Володимир Погребняк,
суддя Касаційного господарського суду
у складі Верховного Суду,
кандидат юридичних наук, докторант
кафедри цивільного права № 2
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7195-0845>

ПЕРЕХІД ПРАВА ВИМОГИ КРЕДИТОРА ДО ПОРУЧИТЕЛЯ У ЗОБОВ'ЯЗАННЯХ З НАДАННЯ ПОСЛУГ ТА ВИКОНАННЯ РОБІТ

Досліджено проблеми переходу права вимоги кредитора у зобов'язанні, забезпеченому порукою, до поручителя, який виконав обов'язок боржника.

Встановлюється, що в аспекті конструкції відповідного правовідношення, виконання поручителем обов'язку боржника припиняє кореспондуюче йому право кредитора, що піднімає проблему об'єкта трансферу. Зважаючи на неї, автор моделює на теоретичному рівні юридичні схеми, які здатні пояснити відповідний механізм переходу права вимоги.

Через складність, а в окремих випадках неможливість, застосування ч. 1 ст. 556 ЦК України в практичних умовах автор доходить висновку, що до відповідних відносин між кредитором, боржником і поручителем повинне застосовуватись положення ч. 1 ст. 544 ЦК України.

Ключові слова: перехід права, трансфер прав, порука, виконання робіт, надання послуг, цесія.

Бібл.: 3.

Погребняк В.

Переход права требования кредитора к поручителю в обязательствах по предоставлению услуг и исполнению работ.

Исследовано проблему перехода права требования кредитора в обязательстве, обеспеченном поручительством, к поручителю, исполнившему обязанность должника.

Устанавливается, что в аспекте конструкции соответствующего правоотношения, исполнение поручителем обязанности должника прекращает корреспондирующее ей право кредитора, что поднимает проблему объекта трансфера. Принимая ее во внимание эту проблему, автор моделирует на теоретическом уровне юридические схемы, способные объяснить соответствующий механизм перехода права требования.

В силу сложности, а в отдельных случаях невозможности, применения ч. 1 ст. 556 Гражданского кодекса Украины в практических условиях автор приходит к выводу, что к соответствующим отношениям между кредитором, должником и поручителем должно применяться положение ч. 1 ст. 544 Гражданского кодекса Украины.

Ключевые слова: переход прав, трансфер прав, поручительство, исполнение работ, предоставление услуг, цессия

Pohrebniak V.

Transfer of creditor's right to claim in obligations of execution of work or provision of services to guarantor

The author attends to a problem of transfer of creditor's right in obligation secured with bail to guarantor who exercised the debtor's obligation. Analyzes of appropriate problem is conducted in context of juridical construction of relationship of execution of work and provision of services and within research of juridical mechanism of appropriate legal possibilities transfer.

The provisions of current civil legislation are provide that in cases when debtor break an obligation secured with bail such debtor and guarantor become solidary debtors before creditor. The guarantor who has exercised debtor's obligation acquires creditor's rights in relationship secured with bail. In view of appropriate legislative provisions the author raises a problem of content of appropriate civil rights that transfer to guarantor. It is defined that in relationships of execution of work or provision of services an executor (debtor) obliged to provide a service or execute a work and client (creditor) has a right to claim execution of debtor's obligation. In these cases execution of debtor's obligation by guarantor terminates such obligation that causes termination of appropriate right of creditor. As a result the guarantor can't acquire appropriate right of creditor because it is doesn't exist.

In light of such problem the author constructs theoretical model of juridical scheme that can justify appropriate legal mechanism of transfer of right to claim. As a result of comprehension of researched construction the author concludes that guarantor can acquire creditor's rights in obligation secured with bail in particular in cases when he doesn't exercise the obligation of debtor but exercise out of relationship the behavior that is identical to such obligation by its content. In return of such behavior that is useful for creditor the guarantor acquire creditor's rights in appropriate relationship.

Seeing difficulties and in some cases impossibility of application of p. 1 of art. 556 of Civil Code of Ukraine the author make conclusion that p. 1 of art. 544 of Civil Code of Ukraine need to be applied to relationships that arise between creditor, debtor and guarantor.

Keywords: right transfer; bail, work execution, provision of services, cession.

Постановка проблеми. Виконання поручителем обов'язку боржника у забезпеченому порукою зобов'язанні передбачає перехід до нього прав кредитора у відповідному правовідношенні. Така юридична схематизація, як правило, не породжує питань, якщо зобов'язання має грошовий характер і боржник зобов'язаний сплатити на користь кредитора або визначеної ним особи певну грошову суму. Однак у тому разі, коли зміст зобов'язання становить обов'язок боржника виконати роботу або надати послугу, поручитель неодмінно зіштовхуватиметься з проблемами, пов'язаними як з виконанням відповідного обов'язку в натурі, так і з отриманням від боржника грошової суми замість виконання відповідного зобов'язання в натурі на свою користь, яке може не становити інтерес для поручителя. Крім того, сама конструкція переходу до поручителя, який виконав обов'язок боржника у забезпеченому порукою зобов'язанні, прав кредитора виглядає дискусійно з огляду на те, що таке виконання припиняє відповідні права. Ці обставини визначають актуальність окресленої проблеми і необхідність комплексного аналізу відповідного юридичного механізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Механізми переходу суб'єктивних цивільних прав вимоги ставали предметом розгляду таких вчених юристів як В. І. Борисова, Б. Віндшейд, Г. Дєрнбург, С. С. Каширський, А. В. Коструба, Н. С. Кузнецова, Р. А. Майданик, Д. В. Носов, О. О. Отрадна, М. Д. Пленюк, В. О. Рясенцев, І. В. Спасибо-Фатєєва, В. С. Толстой, Г. Г. Харченко, Б. Б. Черепакін, О. О. Ягельницький, В. Л. Яроцький та ін.

Мета дослідження полягає у визначенні особливостей механізму переходу до поручителя прав кредитора у забезпеченому порукою зобов'язанні у зв'язку з виконанням поручителем обов'язку боржника у відповідному правовідношенні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Положення чинного цивільного законодавства України не обмежують сферу використання поруки лише грошовими зобов'язаннями, у зв'язку з чим сторони правовідносин з виконання робіт або надання послуг також можуть використати відповідний вид забезпечення виконання зобов'язання. З цього приводу С. М. Бервено, аналізуючи ст. 553 ЦК України, прямо зазначає, що предметом основного зобов'язання можуть бути не лише грошові кошти, а й дії (послуги), які поручитель зазвичай не в змозі здійснити. Вчений вказує на те, що в юридичній літературі домінує позиція, згідно з якою обов'язком поручителя є саме обов'язок нести відповідальність перед кредитором, а виконати обов'язок боржника він лише має право [1, с. 57]. Однак у цьому аспекті необхідно враховувати те, що заміна кредитора у зобов'язанні і власне припинення такого зобов'язання мають чітко визначені правові підстави і не є взаємозалежними правовими обставинами. І справа не лише в тому, що це прямо передбачено законом, зокрема положеннями ЦК України, а в тому, що це впливає з особливостей конструкції зобов'язання.

В аспекті зазначеного вище слід брати до уваги, що ст. 554 ЦК України встановлює, що у разі порушення боржником зобов'язання, забезпеченого порукою, боржник і поручитель відповідають перед кредитором як солідарні боржники, якщо договором поруки не встановлено додаткову (субсидіарну) відповідальність поручителя [2, ст. 554]. Водночас боржник, який сплатив неустойку і відшкодував збитки, завдані порушенням зобов'язання, не звільняється від обов'язку виконати зобов'язання в натурі, якщо інше не встановлено договором або законом (ч. 1 ст. 622 ЦК України), а до поручителя, який виконав зобов'язання, забезпечене порукою, переходять усі права кредитора у цьому зобов'язанні, в т. ч. й ті, що забезпечували його виконання (ч. 1 ст. 556 ЦК України) [2, ст.ст. 622, 556].

З наведених нормативних положень слідує, що у разі порушення боржником зобов'язання, забезпеченого порукою, кредитор має право вимагати виконання зобов'язання в натурі і від боржника, і від поручителя, якщо інше не встановлено договором або законом. Водночас відшкодування поручителем завданої боржником шкоди не припиняє відповідного зобов'язання.

Ураховуючи зазначене, поручитель має безпосередній інтерес у тому, щоб припинити відповідне зобов'язання, а перехід до поручителя прав кредитора у забезпеченому порукою зобов'язанні є однією з передумов мінімізації витрат, що можуть бути понесені ним, а також припинення відповідного зобов'язання в один в з визначених законом способів.

Основна проблема переходу прав кредитора у забезпеченому порукою зобов'язанні до поручителя, який виконав обов'язок боржника у такому зобов'язанні, полягає у тому, як саме забезпечити перехід прав кредитора до поручителя. Це, здавалося б, некоректне, на перший погляд, питання пов'язується з конструкцією відповідного правовідношення.

Як приклад беремо модель правовідносин з надання послуг. Суб'єктами (учасниками) правовідношення є замовник (кредитор) і виконавець (боржник). Об'єктом правовідносин є послуга, а до змісту правовідношення, як правило, входить право кредитора вимагати надання відповідної послуги і його обов'язок здійснити її оплату, а також кореспондуючі їм обов'язок боржника надати послугу і його право вимагати оплати послуги. Значення поставленого вище питання стає зрозумілим, якщо замовник послуги здійснив її оплату авансом, а боржник не надав відповідну послугу, отримання якої для кредитора є важливим. У такому разі він має право вимагати виконання обов'язку боржника поручителем, який у зв'язку з порушенням зобов'язання основним боржником згідно із ст. 554 ЦК України стає солідарним боржником, якщо договором поруки не встановлено додаткову (субсидіарну) відповідальність поручителя. У зв'язку з цим, якщо поручитель є особою, яка може виконати відповідний обов'язок боржника в натурі, зокрема надати відповідну послугу, то в такому разі при її наданні згідно з ч. 1 ст. 556 ЦК України до поручителя переходять усі права кредитора у зобов'язанні. Водночас, як зазначила Велика Палата Верховного Суду у постанові Верховного Суду від 21 серпня 2018 р. у справі № 910/14144/17, перехід до поручителя прав в зобов'язанні після виконання ним обов'язку боржника відбувається через пряму вказівку закону та будь-яких інших дій для переходу такого права вчиняти не потрібно (п. 20) [3, п. 20].

Однак у такому разі необхідно враховувати те, що після виконання поручителем обов'язку боржника у зобов'язанні право кредитора вимагати отримання послуги, що кореспондує відповідному обов'язку, припиняється, а тому поручителю просто немає що набувати у відповідному правовідношенні.

Окреслене обумовлює необхідність пошуку відповіді на проблему збереження основного зобов'язання під час виконання поручителем обов'язку боржника в натурі, оскільки ЦК України чітко встановлює, що до поручителя, який виконав зобов'язання, забезпечене порукою, переходять усі права кредитора у цьому зобов'язанні, в т. ч. й ті, що забезпечували його виконання (ч. 1 ст. 556 ЦК України) [2, ст. 556], а отже, відповідні права, а точніше право кредитора вимагати надання послуги або виконання роботи зберігає чинність після «виконання поручителем обов'язку боржника».

Причина цьому може полягати лише у тому, що поручитель виконує не обов'язки боржника, а вчиняє дії, що за характером і змістом схожі на обов'язки боржника, однак здійснюються за межами основного зобов'язання. Іншими словами, в розумінні п. 3 та п. 4 ч. 1 ст. 512 ЦК України поручитель або третя особа отримують суб'єктивні цивільні права вимоги кредитора щодо боржника не у зв'язку зі здійсненням ними актів поведінки, що є виконанням обов'язку боржника у відповідному зобов'язанні, а у зв'язку зі здійсненням поведінки, що перебуває поза таким правовідношенням, однак за своїм характером відповідає виконанню обов'язку боржника. Тобто поручитель або третя особа своєю поведінкою забезпечують отримання кредитором відповідного блага, яке він мав би отримати від боржника. Водночас за загальним правилом для кредитора не має принципового значення суб'єкт виконання обов'язку, а важливим є благо, яке він бажає отримати за визначених умов (вартість, строк тощо). Оскільки така поведінка зазначених осіб здійснюється не боржником, то перебуває за межами зобов'язання. Приймавши її, кредитор тим самим взаємін одержання відповідного блага передає виконавцю свої права у зобов'язанні. Тобто в такому разі ми мали би стверджувати, що наявний особливий вид цесії, за якої кредитор передає свої права за отримання певного блага. Це своєрідна заміна послуги на права вимоги. Цим можна пояснити збереження всієї конструкції основного зобов'язання і те, що новий кредитор отримує те саме право вимоги, що існувало у попереднього кредитора щодо боржника. Однак, незважаючи на логічність цієї юридичної схематизації, проблема постає в правовому забезпеченні її здійснення. Очевидно, що в такому разі перехід прав відбувається не на підставі окремого правочину, а згідно із законом, зокрема п. 3 або п. 4 ч. 1 ст. 512 ЦК України відповідно. У зв'язку з цим, якщо в такому разі і можна вести мову про цесію, то про особливу її форму, яка реалізовується в силу закону, а не окремого правочину.

Однак згідно з таким підходом очевидним має бути те, що солідарний обов'язок поручителя перед кредитором у зобов'язанні, забезпеченому порукою, має суто умовний характер. Насправді поручитель не

є солідарним боржником поряд із основним боржником в такому зобов'язанні. Виконання ним «обов'язку боржника» взамін отримання прав кредитора у забезпеченому порукою зобов'язанні насправді є забезпеченою нормами права можливістю надати кредитору певне благо задля отримання його прав у зобов'язанні. Поширення на поручителя конструкції солідарності разом із боржником лише слугує правовим засобом реалізації відповідної схеми з мінімальним узгодженням кредитора. Іншими словами, кредитор може відмовити в отриманні належного виконання відповідного обов'язку від третьої особи, однак він не може відмовити в такому отриманні від боржника або солідарного боржника. З цього вбачається, що ця юридична схематизація спрямована переважно на забезпечення прав поручителя.

Якщо ж вважати, що поручитель виконує перед кредитором саме обов'язок боржника в основному зобов'язанні, то відповідно мало би бути очевидним, що з цим актом відповідне зобов'язання повинно припинитись, у зв'язку з чим поручитель не може вимагати від боржника будь-якої поведінки в рамках основного зобов'язання.

Водночас у такому разі постає проблема цінності обов'язку основного боржника, який полягає у необхідності надання послуги або виконанні роботи, для поручителя (кредитора). Адже виходить, що, надавши відповідну послугу або виконавши роботу на користь кредитора, поручитель вступає у правовідношення, в якому він має право вимагати надання йому такої самої послуги або виконання такої самої роботи. Очевидно, що більший інтерес для поручителя, до якого перейшли права кредитора у забезпеченому порукою зобов'язанні, становить одержання від основного боржника коштів, обумовлених договором про надання послуг або виконання робіт, укладеного таким боржником з первісним кредитором, якщо відповідний боржник отримав відповідну суму від замовника послуг авансом.

В цьому сенсі одним з варіантів могло би бути застосування ст. 621 та ст. 612 ЦК України з певними доопрацюваннями в аспекті практики правореалізації. Зокрема, згідно зі ст. 621 ЦК України встановлюється, що у разі невиконання боржником для кредитора певної роботи чи надання йому послуги кредитор має право виконати цю роботу власними силами або доручити її виконання чи надання послуги третій особі і вимагати від боржника відшкодування збитків, якщо інше не встановлено договором, актами цивільного законодавства або не впливає із суті зобов'язання [2, ст. 621]. Екстраполяція цієї правової моделі на конструкцію окреслених вище правовідносин з надання послуг дає привід вважати, що виконання поручителем обов'язку боржника у зобов'язанні, забезпеченого порукою, з одного боку, не дозволяє кредитору відмовитись від прийняття виконання, оскільки згідно із ст. 554 ЦК України боржник і поручитель відповідають перед кредитором як солідарні боржники, якщо договором поруки не встановлено додаткову (субсидіарну) відповідальність поручителя [2, ст. 554], а з іншого боку, передбачає, що все ж таки в такому разі поручитель є третьою особою щодо основного зобов'язання, у зв'язку з чим виконання ним обов'язку боржника передбачає необхідність слідування ст. 621 ЦК України. Водночас ст. 621 ЦК України є свідченням того, що в такому разі відбувається все ж таки не виконання обов'язку боржника, а здійснення поведінки третіми особами, що відповідає виконанню такого обов'язку. Хоча загалом поєднання в досліджуваній конструкції моделей, передбачених ст. 554 ЦК України, яка, зокрема, встановлює необхідність солідарного виконання обов'язку боржника поручителем, а також ст. 621 ЦК України, яка поширюється на «третіх осіб», слід визнати вразливим місцем досліджуваної варіації механізму переходу права вимоги, оскільки фігура «солідарний боржник» і «третья особа», як правило, є взаємовиключними.

Водночас, продовжуючи осмислення відповідної юридичної схематизації, констатуємо, що в разі застосування ст. 621 ЦК України права кредитора у відповідному зобов'язанні не переходять до третьої особи (альтернативного виконавця). У зв'язку з цим поручитель, який «виконує обов'язок боржника» за межами основного правовідношення, для вступу у відповідне зобов'язання повинен отримати права кредитора. Досягти цього можна в тому разі, коли кредитор розрахується з поручителем відповідними правами.

Надалі, вступивши в основне зобов'язання як новий кредитор, поручитель, крім права вимагати отримання послуги чи виконання на його користь роботи від боржника, також набуває право вимагати від нього відшкодування збитків, що полягають у виконанні зобов'язання третьою особою. Іншими словами, первісний кредитор, отримавши виконання від поручителя за межами основного зобов'язання, набуває право вимагати від боржника у забезпеченому зобов'язанні відшкодування шкоди, понесеної у зв'язку з виконанням обов'язку третіми особами. У зв'язку з тим, що до поручителя переходять всі права кредитора у забезпеченому порукою зобов'язанні, він також набуває і право кредитора на відшкодування збитків, понесених у зв'язку з виконанням зобов'язання. У зв'язку з тим, що відповідна послуга може бути оцінена первісним кредитором і поручителем за вартістю послуги в основному зобов'язанні, а в разі передачі кредитором права вимоги взамін одержання відповідної послуги відбувається міна, тобто подвійна купівля-

продаж, поручитель, вступивши у відповідне правовідношення, матиме право вимагати від боржника не виконання обов'язку в натурі, а сплати відповідної грошової суми.

Окреслена правова можливість підсилуватиметься, зокрема, ч. 3 ст. 612 ЦК України, яка надає право кредитору відмовитись від прийняття виконання боржником і вимагати відшкодування збитків, якщо внаслідок прострочення боржника виконання зобов'язання втратило інтерес для кредитора [2, ст. 612]. Очевидно, що це право первісного кредитора також переходить до поручителя як наступного кредитора.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проведений вище науковий аналіз показує складність реалізації відповідного юридичного механізму, що дозволяє поручителю, який виконав обов'язок боржника у забезпеченому порукою зобов'язанні, отримати від нього грошове відшкодування замість отримання виконання основного зобов'язання в натурі. Досягнення такого результату передбачає необхідність ретельного підходу поручителем до набуття прав кредитора і досягнення з останнім домовленості з цього приводу.

Вся окреслена складна юридична схематизація є варіацією осмислення і виправдання ч. 1 ст. 556 ЦК України, зокрема в частині формулювання «до поручителя, який виконав зобов'язання, забезпечене порукою, переходять усі права кредитора у цьому зобов'язанні» [2, ст. 556]. Адже, очевидно, що з виконанням поручителем обов'язків боржника суб'єктивні цивільні права кредитора, які їм кореспондуються, припиняються, у зв'язку з чим поручителю немає чого набувати. У зв'язку з цим наведене формулювання і відповідне нормативне положення є практично не застосовними в практиці правореалізації, а спроби їх наукового виправдання завжди супроводжуватимуться вразливими місцями і суперечностями, основу яких буде становити, зокрема, неможливість поєднання в особі поручителя фігури солідарного боржника, який є учасником правовідношення, забезпеченого порукою, і фігури третьої особи, яка не є учасником відповідного зобов'язання.

Ураховуючи зазначене, вбачається, що через складність застосування ч. 1 ст. 556 ЦК України в умовах практики правореалізації, до відносин, що складаються між поручителем, який виконав обов'язок боржника у забезпеченому порукою зобов'язанні, і власне таким боржником повинна застосовуватись ч. 1 ст. 544 ЦК України, згідно з якою боржник, який виконав солідарний обов'язок, має право на зворотню вимогу (регрес) до кожного з решти солідарних боржників у рівній частці, якщо інше не встановлено договором або законом, за вирахуванням частки, яка припадає на нього [2, ст. 544]. З огляду на це поручитель, який є солідарним боржником у порушеному зобов'язанні, що забезпечене порукою, виконавши обов'язки основного боржника, має право на одержання оплати наданих послуг або виконаних робіт від кредитора. Якщо кредитор здійснив відповідну оплату повністю або частково на користь основного боржника, то в такому разі поручитель має право на її отримання за рахунок кредитора та / або боржника відповідно до обсягу вчинених ним дій.

Список використаних джерел

1. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2 т. / Кузнецова Н. С., Кот О. О., Боднар Т. В. [та ін.] ; за ред. О. В. Дзери (кер. авт. кол.), Н. С. Кузнецової, В. В. Луця. 4-те вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2010. Т. 2. 1056 с.
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відом. Верхов. Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356 (із змінами).
3. Постанова Верховного Суду від 21.08.2018 р., судова справа № 910/14144/17. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76262657> (дата звернення: 10.02.2020).

References

1. *Naukovo-praktychnyi komentar Tsyvilnoho kodeksu Ukrainy: u 2 t. [Scientific and Practical Commentary of Civil Code of Ukraine]* / Kuznietsova N. S., Kot O. O., Bodnar T. V. [ta in.]; za red. O. V. Dzery (ker. avt. kol.), N. S. Kuznietsovoi, V. V. Lutsia. 4-te vyd., pererob. i dopov. Kyiv: Yurinkom Inter, 2, 1056 [in Ukrainian].
2. *Tsyvilnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.01.2003 r. № 435-IV [Civil Code of Ukraine: Law of Ukraine of 16.01.2003 No 435-IV]* (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady - Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 40–44, 356 (iz zminamy)* [in Ukrainian].
3. *Postanova Verkhovnoho Sudu vid 21.08.2018 r., sudova sprava № 910/14144/17 [Decision of the Supreme Court of 21.08.2018 in case No 910/14144/17]*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76262657> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 27.02.2020.

DOI: 10.35774/app2020.01.181
УДК 347.453.1

Nataliia Maika,

*Candidate of Juridical Sciences, Instructor
of the Department of Civil Law and Process,
Ternopil National Economic University
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5676-980X>*

Nataliia Butryn-Boka,

*Candidate of Juridical Sciences Associate
Professor, Associate Professor of the
Department of Civil Law and Process, Ternopil
National Economic University
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3684-7177>*

MAIN PROVISIONS OF LEASE AGREEMENT: DRAFT COMMON FRAME OF REFERENCE AND CIVIL CODE OF UKRAINE

In the context of the adaptation legislation to the European standards, the article presents a comparative analysis of the norms of contractual lease obligations on the basis of acts of EU legislation and national code. Determine the main definitions, content and form of the lease agreement in both legislative acts.

The aim of the research is to make a comparative analysis of the norms of European legislation and national legislation based on the CCU and DCFR.

Based on the analysis of the application of definitions, we can conclude that the DCFR – generalized use of property under one definition, and in our opinion, it is more acceptable for ease use in practice. We believe that the legislation should apply the unified terminology of the most important institutions.

Keywords: *lease agreement; hire; the subject of the lease; the term of the lease; the form of the lease; State registration.*

Bibl.: 5.

Майка Н., Бутрын-Бока Н.

Основные положения о договоре аренды: DCFR и ГК Украины

В контексте адаптации законодательства к европейским стандартам, в статье освещены сравнительный анализ норм договорных арендных обязательств на основании актов законодательства ЕС и национального кодекса. Определены основные дефиниции, содержание и форму договора аренды в обеих законодательных актах.

Целью исследования является сравнительный анализ норм европейского законодательства и национального законодательства на основе ГК Украины и DCFR.

Сделаны выводы, что в DCFR – обобщенно пользования имуществом под одной дефиницией, что является более приемлемым для удобства использования в практической деятельности.

Ключевые слова: *договор аренды; наем; предмет договора аренды; срок договора аренды; форма договора аренды; государственная регистрация.*

Майка Н., Бутрын-Бока Н.

Основні положення про договір оренди: DCFR та ЦК України

У контексті адаптації законодавства до європейських стандартів відображено порівняльний аналіз норм договірних орендних зобов'язань на основі актів законодавства ЄС та національного кодексу. Визначено основні дефініції, зміст та форму договору оренди в обох законодавчих актах.

Метою дослідження є порівняльний аналіз норм європейського законодавства та національного законодавства на основі ЦК України та DCFR.

Зроблено висновки, що в DCFR – узагальнено користування майном під однією дефініцією, що є більш прийнятним для зручності використання у практичній діяльності. Позитивним надбанням обох нормативно-правових актів є, те, що вони сформовані за структурою від загальних положень до спеціальних інститутів. ЦК України перевантажений нормами, щодо окремих типів оренди. Вважаємо, що істотні умови договору оренди, перераховувати в самому цивільному акті – необхідності немає, ці норми мають міститися для

зручності в спеціальних актах. DCFR визначає, що предметом договору є майно, а так не акцентує увагу на різних предметах договору оренди, на відміну від національного кодексу. Можемо відмітити, що це найбільш прийнятне та зручне правозастосування, що виключає плутанину. Адже майно, як значення, об'єднує в собі окрему річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки, що і відповідає і національному правопорядку. Щодо такої істотної умови договору оренди, як строк, то українське законодавство містить обмеження щодо мінімального та максимального строку, що неприйнятне для європейського акту. Так, як у світі простежується тенденція до зменшення залежності орендаря від орендодавця, Україна має перейняти позитивний досвід.

Ключові слова: договір оренди; найм; предмет договору оренди; строк договору оренди; форма договору оренди; державна реєстрація.

Formulation of the problem. The lease agreement is one of the most popular contract constructions applied for transferring property for use. This agreement is applicable in both business and household sectors.

Over 80% of American businesses lease at least one of their equipment acquisitions, and nearly 90% say they would choose to lease again [4].

One of the reasons for the demand for rent (lease) is its flexibility in comparison to rigid ownership, which creates additional opportunities for the organization of production and management of its resources. In this case, the rent (lease) agreement creates the most favorable conditions for both business development and for meeting the household needs of the population, satisfying the interests of both the owners of the capital in obtaining certain goods, and persons who do not own such capital, but need to use its useful properties.

This type of contract regulates relationships related to the temporary use of property without the acquisition of property. The focus of the contract on the more rational use of things makes the scope of its application wide. Receiving temporary use of the property, the person does not spend money on its acquisition of the property.

The second party, who does not currently need the property he owns, rents it out, not only is exempt from the running costs of maintaining it, but also receives a rent, has the opportunity to earn income.

Analysis shows that for the landowner the value of the bundle of property rights to land is determined by the type of lease contract. Landowners prefer lease contracts with as little regulation as possible [5]. Leasing relationship becomes more and more important. It is becoming more and more prominent, derived from the rental housing contradiction, the housing lease between the lessee in disadvantage, in order to maintain the harmony of people's livelihood and social stability, our country law expressly stipulated, give the lessee legal protection [3].

Therefore, the issue of examining the regulations of the law in comparison to the Civil Code of Ukraine (CCU) [1] and the Draft Common Frame of Reference (DCFR) [2] is extremely relevant and interesting in the context of the harmonization of Ukrainian and European private law.

The aim of the research is to make a comparative analysis of the norms of European legislation and national legislation based on the CCU and DCFR.

Analysis of recent research and publications. The legal nature of the lease agreement was investigated by Chang-Yue Shen, Ling-Yun Zhang [3], M. Hamid [4], N.B.P. Polman [5], and others.

Main results of research. In DCFR we use definition «lease» is the legal relationship arising from a contract under which one party, the lessor, undertakes to provide the other party, the lessee, with a temporary right of use in exchange for rent. (IV.B.–1:101) [2]. A contract for the lease of goods is a contract under which one party, the lessor, undertakes to provide the other party, the lessee, with a temporary right of use of goods in exchange for rent. The rent may be in the form of money or other value.

Art. 759 of the CCU determines that due to the rent (lease) contract the landlord transfers or undertakes to transfer to the lessee the property for use for a fee for a definite period [1]. However, the Ukrainian legislator, due to the historical development of civil law in Ukraine and the use of legal terminology, gradually developed an understanding of «rent» and «hire» as identical concepts. In parallel, the term «lease» for the convenience of perceiving locatio-conductio rei novelists of the nineteenth century used as its subtypes, with two meanings: as lease of land and as lease of real estate.

Therefore, based on the analysis of the application of definitions, we can conclude that the DCFR - generalized use of property under one definition, and in our opinion, it is more acceptable for ease use in practice. We believe that the legislation should apply the unified terminology of the most important institutions.

In our opinion, a positive feature of regulatory acts is that they are formed in a structure from general to special. CCU contains general provisions for the hiring of paragraph 1 of Chapter 58, followed by the structure of the provisions specifically for contracts on the subject (paragraph 2-6 of Chapter 58, Chapters 59-60) [1]. DCFR: contains general lease provisions (Part B IV. B.) [2].

As a conclusion, we can say that the CCU is overloaded with standards, these issues should be regulated in special normative legal acts.

The terms on which the parties have reached an agreement form the content of the contract. In legal science, the terms of the contract are referred to as groups: both essential and optional. The essential terms of a rent (lease) are the terms of its object, its validity and the payment for the use of the thing.

Art. 638 of the CCU summarized and determined that the essential terms of the contract are the terms of the subject of the contract, conditions that are defined by law as essential or necessary for the contracts of this type, as well as all those conditions for which at least one of the parties has to be reached by application consent. There are no provisions in the DCFR to summarize the essential conditions.

We believe there is no need to list in the civil act itself the terms of the agreement, - these rules should be contained for convenience in special acts.

An essential element of the agreement is its subject. Art. 760 of CCU determines the subject of an agreement may be a thing which is determined by individual characteristics and which retains its original appearance when reused (non-consumable thing). Property rights may be the subject of the lease agreement [1].

DCFR does not focus on the various objects of leasehold. IV.B. – 1: 101 of this act implies that the goods are the subject [2].

We can say that this is the most acceptable and convenient application of the object of the contract - a single value that eliminates confusion. After all, property, as value, contains a separate thing, a set of things, as well as property rights and obligations.

In the scientific literature, some researchers have noted that the term should not be determined by the essential condition of the lease. However, we cannot agree, and in this regard we point out the possibility of concluding a lease for an indefinite period, due to at least two factors: first, the need to determine the lease term of the agreement is not always justified, because by concluding an agreement, each party pursues a specific purpose that may sometimes depend on subjective or objective circumstances making it impossible rationally determine the term of lease.

Article 763 CCU is determined the lease agreement shall be concluded for the term established by the agreement. If the term of the lease is not set, the lease shall be considered to be concluded for an indefinite period. Each of the parties to the lease agreement, concluded for an indefinite period, can withdraw from the contract at any time, giving written notice to the other party for one month, and in case of renting real estate - for three months. The contract or the law may set another term to prevent the termination of the lease contract for an indefinite period. The law may set the maximum (max) terms of the lease agreement for certain types of property. If, before the expiration of the statutory maximum lease term, neither party has terminated the contract concluded for an indefinite period, it shall terminate with the expiration of the maximum term of the agreement. A lease agreement that exceeds the statutory maximum period is considered to have been concluded for a period corresponding to the maximum term [1].

The term of the rent (lease) not only determines the time period of using the property, but also affects the form of the contract. Thus, according to Art. 793, 794 of the CCU the agreement of the lease of the building for a period of three or more years is subject to a notarial certificate, and the right of use that arises on its basis is state registration [1]. In this case, there may be discussions about the need for a notarization of the lease agreement (lease) concluded for an indefinite period and state registration of rights arising from it. We consider it expedient, since the lease term for such a contract can be three or more years, then they should be concluded according to the requirements of Art. Art. 793, 794 of the Civil Code of Ukraine in a written form and certify by a notary, where the real estate right is subject for registration. Failure to comply with such conditions nullifies such a contract.

Part B Chapter 2 of DCFR is fixed lodge Lease period. It distinguishes the beginning of the lease term where: The lease period starts: (a) at the time determinable from the terms agreed by the parties; (b) if a time frame within which the lease period is to start can be determined, at any time chosen by the lessor within that time frame unless the circumstances of the case indicate that the lessee is to choose the time; (c) in any other case, a reasonable time after the conclusion of the contract, at the request of either party. (2) The lease period starts at the time when the lessee takes control of the goods if this is earlier than the starting time under paragraph (1) [2].

IV.B.-2:102 DCFR: End of lease period (1) A definite lease period ends at the time determinable from the terms agreed by the parties. A definite lease period cannot be terminated unilaterally beforehand by giving notice. (2) An indefinite lease period ends at the time specified in a notice of termination given by either party. (3) A notice under paragraph (2) is effective only if the time specified in the notice of termination is in compliance with the terms agreed by the parties or, if the period of notice cannot be determined from such terms, a reasonable time after the notice has reached the other party [2].

A positive experience of legal regulation is the absence of a minimum and maximum term.

For the emergence of the contract requires an external expression of will, and is available for the correct perception and understanding of others. The will to enter into a contract can be expressed verbally, in writing, with certain behavior, and in some cases by silence or by concerted action.

In Chapter 58 of CCU there is no provision for determining the general form of the agreement. With regard to the form of certain types of employment contract, the requirement for the form is stated, both verbally and in writing in some cases, notarized agreement itself. Article 828, concerning household items, the employment contract may be concluded orally. With respect to other individually determined things only written (Rent of a vehicle ch. 1 Art. 799 of the CCU, rent real estate - Art. 793 of the CCU) [1]. In some cases, notarization of the agreement itself: the lease agreement for the vehicle with the participation of an individual is a subject for notary's certification; the lease of a building or other capital construction (their separate parts) for a period of three years or more is subject for notary's certification.

The right to lease real estate property, in addition to compliance with the form of the agreement, the transfer of property for use, must also be obligatory to be registered in the State Register of Property Rights in accordance with Article.182 of the CCU [1].

In DCFR, requirements for the form can be either oral or written. Specific requirements for the form of the lease are not specified. It contains a huge amount of registration rules relating to the emergence, change and termination of property rights.

IX.-3:103 DCFR: Security right made effective by several methods: (1) If a security right has been made effective by registration, possession or control, it may be made effective also by any of the other methods. Where the effects diverge, the stronger effects of a chosen method prevail. (2) The preceding rules also apply if a security right that is exempted from the requirements is also made effective by registration, possession or control.

IX.-3:105 DCFR: Security right in an accessory to an immovable A security right in an accessory to an immovable may upon accession also be made effective by registration or annotation in a land register, provided this is authorised by the law governing the land register [2].

Summarizing, we can conclude that legislators of all countries have taken care to ensure property rights arising from the lease.

Conclusions. Therefore, based on the analysis of the private law acts , we can conclude that the DCFR - generalized more wistful institute of use of property, and in our opinion, it is more acceptable for ease use in practice. We believe that the legislation should apply the unified terminology of the most important institutions. Also, we can say that the CCU is overloaded with standards, these issues should be regulated in special normative legal acts. That is why the process of recodification is intended to optimize the CCU in accordance with the European principles of private law.

References

1. *Draft Common Frame of Reference*. 2009. Retrieved from https://www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/2009_02_DCFR_OutlineEdition.pdf [in English].
2. *Civil Code of Ukraine*. № 435-IV. 16.01.2003. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> [in English].
3. Chang-Yue6 Shen, Ling-Yun6 Zhang (MSMI 2016). *On The Protection of the Lease Contract of the House. 3rd International Conference on Management Science and Management Innovation*, 91-93. Retrieved from <https://www.atlantis-pess.com/proceedings/msmi-16/25861770> [in English].
4. Hamidi, M, Liao, H and Szidarovszky, F. (2016). Non-cooperative and cooperative game-theoretic models for usage-based lease contracts. *European Journal of Operational Research*, 163-174 [in English].
5. Louis, HG Slangen, Nico, BP Polman (2008). Land lease contracts: properties and the value of bundles of property rights. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences*, 397-412 [in English].

Стаття надійшла до редакції 12.02.2020.

4. КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА. СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ. СУДОУСТРІЙ. ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

DOI: 10.35774/app2020.01.185
УДК 342.951

Сергій Банах,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права
та процесу, декан юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2300-1220>

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ КЕРІВНИКА ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЗА НОРМАМИ ОНОВЛЕНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Реформування системи органів прокуратури, яке на сьогодні відбувається під впливом євроінтеграційних процесів, впливає, перш за все, на правовий статус керівників, наділяючи їх більшою чи меншою кількістю повноважень. Ефективність управлінської діяльності керівника у процесі виконання ним повноважень, залежить не лише від його організаторських та професійних здібностей, а й більшою мірою від того, якими повноваженнями він наділений. З огляду на це проаналізовано статус керівників усіх рівнів, систематизовано та класифіковано їхні повноваження.

Ключові слова: керівник, органи прокуратури, правовий статус, повноваження.

Бібл.: 22.

Банах С.

Особенности правового статуса руководителя органов прокуратуры по нормам обновленного законодательства

Реформирование системы органов прокуратуры, которое в настоящее время происходит под влиянием евроинтеграционных процессов, влияет, прежде всего, на правовой статус руководителей, наделяя их большим или меньшим количеством полномочий. Эффективность управленческой деятельности руководителя, при выполнении им полномочий, зависит не только от его организаторских и профессиональных способностей, но и в большей степени от того, какими полномочиями он наделен. Так автором проанализированы статус руководителей всех уровней, систематизированы и классифицированы их полномочия.

Ключевые слова: руководитель, органы прокуратуры, правовой статус, полномочия.

Banakh S.

Features of Legal Status of the Head of the Prosecutor's Office under the Norms of the Updated Legislation

The reform of the system of prosecuting authorities, that is currently under the influence of European integration processes, influences the legal status of heads, giving them more or less authority. The effectiveness of

head's administrative activity in the performance of his powers depends not only on his organizational and professional abilities, but on a greater extent on what powers he is empowered also. The author analyzed the heads' status of at all levels, systematized and classified their powers also.

The author points out that the proper legislative provision of legal status, together with an optimized administrative style, modern information and analytical support and social and material support, can lay the foundations on which the head's activity can truly be recognized as effective in all respects.

In the article the author improved the definition of the head of the prosecutor's office, under which it is proposed to consider a prosecutor who is appointed to an administrative position in accordance with the procedure established by law and in accordance with official powers and duties, performs managerial functions, continuing to perform the functions of prosecutor, non-prosecutor for failure to perform or improperly perform administrative functions. The author improves the definition of the form of activity of the head of the prosecutor's office, under which it is proposed to consider normatively regulated permissible external manifestations of his activity within the limits given to him by the law in the process of exercising specific administrative functions.

Having analyzed the rules of the law on the prosecutor's office, the author proposes to classify the powers of the complex administrative and legal status of the head of the prosecutor's office according to the peculiarities of the activities performed, into: representative; organizational; administrative; disciplinary; affirmative; qualifying; analytical and rulemaking. According to individual classification characteristics, such a detailed division of powers makes it possible to more clearly set the limits of the competencies of heads of prosecutors' bodies, identify common and different competencies.

Among the fundamental principles of the functioning of the prosecuting authorities that influence the formation of the legal status of the head, it is proposed to distinguish subordination, centralization and combination of unity and collegiality.

In the study of the activities of the head of the prosecutor's office, it is pointed out that it is advisable to apply a narrowed approach to the interpretation of the division of his activities into internal organizational and external administrative. In particular, from the proposed classification of powers according to the peculiarities of the activity performed, the author proposes to consider representative powers as externally administrative, and organizational, administrative, disciplinary, affirmative, qualifying, analytical and rulemaking as internally administrative.

Keywords: *head, prosecutor's offices, legal status, powers, reform.*

Постановка проблеми. Зміцнення демократії та подальше створення правової держави неможливе без посилення в Україні законності та правопорядку. Прокуратура України як єдина система, що здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, є фундаментом забезпечення законності та правопорядку. Проте її діяльність значною мірою залежить від високого рівня забезпечення управлінської діяльності та ефективної кадрової політики.

Безпосередня управлінська діяльність та прийняття кадрових рішень покладається на керівників органів прокуратури. Водночас ефективність провадження діяльності будь-якого правоохоронного органу, в т. ч. і прокуратури, залежить не лише від професіоналізму керівника, а й більшою мірою від його адміністративно-правового статусу. Належне законодавче забезпечення останнього разом із оптимізованим стилем управління, сучасним інформаційно-аналітичним забезпеченням та соціальним і матеріально-побутовим забезпеченням здатні закласти такі основи, за яких діяльність керівника справді може бути визнана ефективною у всіх відношеннях.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науковий інтерес до питання адміністративно-правового статусу керівника органів прокуратури останнім часом поживався. Так, серед вчених, чії наукові доробки стосувались досліджуваного питання, слід назвати А. Галая, С. Гречанюка, А. Горзова, О. Глуховера, В. Дерев'янка, М. Івчука, С. Кулинич, А. Курися, Я. Ліховіцького, О. Мазурика, С. Мазурика, С. Марченкової, В. Миколенка, С. Нечипоренка, С. Подоляки, Н. Рибалки, Р. Сидоренка, П. Угровецького та ін.

Серед дослідників, чії дисертаційні роботи присвячені питанням правового статусу керівника органу прокуратури, можна назвати таких, як А. А. Тогобіцька-Громова, А. О. Петрова, Ю. Б. Данильченко, О. М. Кобилянський, А. В. Шаповалов та ін. Проте варто констатувати, що подальше реформування органів прокуратури потребує нових наукових досліджень цього напрямку.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу норм оновленого законодавства здійснити характеристику адміністративно-правового статусу керівника органу прокуратури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш ніж перейти до розгляду питання адміністративно-правового статусу керівника, необхідно визначитись із самим поняттям «керівник прокуратури». Отож, легального визначення терміна «керівник прокуратури» Закон України «Про прокуратуру» не міс-

тять. Натомість у ст. 39 встановлено порядок призначення прокурора на адміністративну посаду. Так, у п. 1 окреслено, які посади є адміністративними посадами в Офісі Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратурах, а в п. 3 – які посади є адміністративними у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Важливо зазначити, що в розумінні закону керівниками органів прокуратури вважатимуться: Генеральний прокурор, керівник підрозділу Офісу Генерального прокурора, керівник обласної прокуратури, керівник підрозділу обласної прокуратури, керівник окружної прокуратури, керівник підрозділу окружної прокуратури, керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та керівник підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [1].

Зауважимо, що до системи адміністративних посад в органах прокуратури належать і заступники керівників, проте їм властиве виконання управлінських повноважень, які делегували їм керівники.

Визначившись із складом керівників і за умови відсутності легального тлумачення цього поняття, перейдемо до доктринальних тлумачень для з'ясування його сутності. Так, О. О. Бандурка, розглянувши загальне визначення керівника, вказує, що керівник – це особа, яка наділяється правом прийняття рішень та виступає в ролі єдиначальника в межах наданих йому повноважень [2, с. 303]. В. Б. Авер'янов пропонує вважати керівником особу «покликану здійснювати управління персоналом службовців органу і створювати належні умови для його безперешкодної діяльності» [3, с. 59]. Ми з такими загальними визначеннями керівника погоджуємось, проте вказуємо, що прямої проекції таких визначень на поняття керівника органу прокуратури бути не може, оскільки призначення прокурора на адміністративну посаду в органах прокуратури не позбавляє його статусу прокурора. Тож маємо певну подвійну природу статусу, що має бути відображено й у самому визначенні поняття.

А. С. Курись пропонує керівниками в органах прокуратури вважати їх працівників, які займають керівну посаду в органах прокуратури або здійснюють на інших засадах керівництво роботою цих органів або окремих прокурорів чи прокурорських працівників відповідно до службових повноважень з організації діяльності прокуратури [4, с. 488]. І. В. Озерський керівниками вважає посадових осіб, які на постійній основі керують різними підрозділами органів прокуратури, мають ввірений підлеглий колектив (штат) і реалізують управлінські функції [5, с. 69]. А. А. Тогобіцька-Громова пропонує керівником в органах прокуратури вважати прокурора, який у встановленому законом порядку призначений на адміністративну посаду та відповідно до службових повноважень і посадових обов'язків виконує управлінські та організаційно-розпорядчі функції [6, с. 31].

Із усіх наведених визначень керівника в органах прокуратури останнє вважаємо найбільш оптимальним. Пояснимо детальніше: у перших двох визначеннях керівником пропонують вважати працівника та посадову особу, тоді як згідно з дефініцією А. А. Тогобіцької-Громової пропонується розуміти прокурора. Саме таке формулювання, на нашу думку, підтверджує факт подвійності статусу. У перших двох визначеннях вживається формулювання «які займають керівну посаду» та «на постійній основі керують». В останньому тлумаченні вживається формулювання «призначений на адміністративну посаду», яке міститься і в Законі про прокуратуру, що дає змогу чіткіше проводити паралелі, що саме автор поміщує у досліджуване ним поняття. І останнє твердження (спільне для всіх трьох визначень) – це мета призначення керівника – організація діяльності прокуратури, реалізація управлінських функцій або ж виконання управлінських та організаційно-розпорядчих функцій. З останнього визначення вбачається, що автор управлінські та організаційно-розпорядчі функції розрізняє як окремі види функцій. Ми з такою позицією не погоджуємось і вважаємо, що функція управління є більш загальною і фактично поглинає організаційно-розпорядчу. У зв'язку з цим потрібно вказувати загальне поняття, оскільки лише одне часткове є невинуватим. На нашу думку, потрібно залишити лише функції управління в широкому розумінні цього поняття.

Необхідно у визначенні закласти й те, що прокурор, який у зв'язку з призначенням виконує управлінські функції, продовжує виконувати й функції прокурора. На цьому наголошує і І. І. Брус, який вказує, що «перебування прокурора на адміністративній посаді у прокуратурі не звільняє його від здійснення повноважень прокурора відповідної прокуратури, оскільки прокурори України мають єдиний статус «прокурора» незалежно від адміністративної посади, яку обіймають в прокуратурі. Тож, з цього слідує, що адміністративна посада прокурора існує окремо від його загального статусу як прокурора відповідної прокуратури, а відтак зобов'язує останнього виконувати повноваження та функції покладені на нього Законом України «Про прокуратуру» [7, с. 211].

Також необхідно вказати у визначенні про відповідальність керівника за невиконання чи неналежне виконання управлінських повноважень. Саме з цим складовим елементом можна буде говорити про довершене відображення у дефініції і суб'єкта відповідної діяльності, і процес його входження на посаду,

і особливості виконуваних функцій, і відповідальність особи. У зв'язку з вищезазначеним керівником в органах прокуратури пропонуємо вважати прокурора, який в установленому законом порядку призначений на адміністративну посаду та відповідно до службових повноважень і посадових обов'язків виконує управлінські функції, продовжуючи виконувати функції прокурора відповідної прокуратури, та несе юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання управлінських функцій.

Переходячи до питання адміністративно-правового статусу керівника, слід знову ж таки визначитись із понятійно-категоріальним апаратом. Отож, А. О. Зубко правовий статус визначає через сукупність юридично закріплених варіацій становища суб'єкта в державі та суспільстві зумовленим комплексом прав та обов'язків [8]. Адміністративно-правовий статус, на думку М. В. Вишневецького, є різновидом попереднього з усіма властивими йому загальними ознаками та окремо наділений власною специфікою, зумовленою галузевою приналежністю [9, с. 214]. Ми із таким трактуванням цілком погоджуємось і вважаємо, що визначення правового статусу, надане А. О. Зубко, можна проектувати й на інші, крім адміністративного, галузі права. Отож, на основі зазначеного трактування спробуємо визначити адміністративно-правовий статус керівника органів прокуратури.

По-перше, розглянемо категорію «сукупність юридично закріплених варіацій становища суб'єкта». Закон України «Про прокуратуру» в редакції від 14 жовтня 2014 р. у ст. 39 «Порядок призначення прокурора на адміністративну посаду» встановлює чіткий і завершений перелік адміністративних посад, які можуть займати прокурори. Від того, яку саме посаду займе прокурор, залежатиме його адміністративно-правовий статус, оскільки для усіх осіб-прокурорів визначений однаковий правовий статус і лише займана адміністративна посада впливатиме на особливості статусу як керівника. Наприклад, і Генеральний прокурор України, і керівник обласної прокуратури мають як прокурори однаковий адміністративно-правовий статус, проте їх посади надають їм абсолютно різний рівень прав та обов'язків, а відтак і абсолютно різний адміністративно-процесуальний статус керівника.

По-друге, дослідимо комплекс прав та обов'язків, зважаючи на варіацію становища суб'єкта. А. А. Тогобіцька-Громова вказує, що «комплексний аналіз адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури полягає в характеристиці змістовних частин його елементів, виходячи із наступної, прийнятої в наукових колах, його структури: цільовий блок (мета і завдання керівника в органах прокуратури), структурно-організаційний блок (місце в службовій ієрархії, порядок призначення на адміністративну посаду, порядок звільнення з адміністративної посади, розподіл повноважень, прийняття управлінських рішень), компетенційний блок (повноваження, які складаються з прав та обов'язків, здійснення внутрішньо-організаційної та зовнішньо-управлінської діяльності в межах компетенції, форми і методи діяльності, юридична відповідальність керівника та ін. Ми із запропонованою послідовністю змістовних частин адміністративно-правового статусу керівника погоджуємось, вносячи лише одне уточнення. Йдеться про прийняття управлінських рішень у межах структурно-організаційного блоку. Ми вважаємо, що ця складова мала би бути в межах компетенційного блоку, оскільки саме від наявної компетенції залежить, які управлінські рішення можуть прийматись керівником органу прокуратури. З огляду на це уточнення формуватимемо надалі наукове дослідження питання адміністративно-правового статусу керівника.

Щодо питання мети і завдання керівника в органах прокуратури, то слід вказати, що вони мають проектуватись саме на здійснення ним управлінської діяльності. Важливо розрізнити ці два поняття, оскільки в юридичній літературі їх часто ототожнюють. Ми погоджуємось думкою В. Ключкова, що «під «метою» слід розуміти результат, на досягнення якого спрямована діяльність у цілому. Завдання – те, що необхідно зробити для цього. Вони більш конкретні та чисельні, ніж мета» [10, с. 257]. Так, ніхто не заперечуватиме, що основна мета прокуратури є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [1]. Відтак метою керівника в органах прокуратури є налагодження діяльності ввіреного органу таким чином, щоб забезпечити належний захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Основні завдання керівника як управлінця в органах прокуратури визначаються участю в реалізації таких напрямів: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом [11].

Ведучи мову про місце в службовій ієрархії, необхідно згадати про підлеглість, централізацію і єдиноначальність як основоположні принципи функціонування органів прокуратури. Саме на такому складі принципів наполягає А. Тогобіцька-Громова [6, с. 117]. Незважаючи на запропоновану значно більшу

кількість структурно-організаційних принципів Н. О. Рибалкою, ми погоджуємось із А. Тогобітською-Громовою в тому, що для визначення місця керівника органу прокуратури в службовій ієрархії наведених нею трьох принципів цілком достатньо. Розглянемо детальніше кожен із них.

Принцип підлеглості прописаний у п. 4 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», в якому вказується, що «Офіс Генерального прокурора є органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур, обласна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури» [1]. У п. 3 ст. 17 Закону вже детально регламентується, хто є прокурором вищого рівня і для кого.

Принцип централізації передбачений п. 1 ст. 8 Закону, згідно з нормами якого «Офіс Генерального прокурора організує та координує діяльність усіх органів прокуратури, забезпечує належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань та його ведення органами досудового розслідування, визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності і роботу прокурора з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури, а також здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Офісу Генерального прокурора» [1].

Єдиноначальність як принцип на сьогоднішні вже трансформовується. Ми підтримуємо Н. О. Рибалку, яка вказує, що «єдиноначальність у процесі управління в прокуратурі суттєво коригується наявністю у вищих ланках прокурорської системи колегій» [13, с. 33]. І цей оновлений принцип вона називає принципом поєднання єдиноначальності та колегіальності.

У зв'язку із вищевказаним пропонуємо серед основоположних принципів функціонування органів прокуратури виокремлювати підлеглість, централізацію і поєднання єдиноначальності та колегіальності.

Подальше дослідження структурно-функціонального блоку передбачає аналіз порядку призначення на адміністративну посаду та звільнення з неї.

Закон України «Про прокуратуру» у ч. 1 ст. 39 містить вичерпний перелік прокурорських посад, які є адміністративними. У ч. 3 цієї статті визначено, які посади є адміністративними в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі. Дії частин 4, 5, 7 і 8 ст. 39 Закону зупинено до 1 вересня 2021 р. За станом на сьогодні маємо такий механізм призначень: призначення першого заступника Генерального прокурора; заступника Генерального прокурора; керівника обласної прокуратури; першого заступника керівника обласної прокуратури; заступника керівника обласної прокуратури; керівника окружної прокуратури здійснюється Генеральним прокурором за рекомендацією Ради прокурорів України. Призначення керівника підрозділу Офісу Генерального прокурора; та заступника керівника підрозділу Офісу Генерального прокурора здійснюється Генеральним прокурором.

Призначення керівника підрозділу обласної прокуратури; заступника керівника підрозділу обласної прокуратури; першого заступника керівника окружної прокуратури; заступника керівника окружної прокуратури здійснюється керівником обласної прокуратури. Водночас призначення першого заступника керівника окружної прокуратури та заступника керівника окружної прокуратури здійснюється за поданням керівника окружної прокуратури.

Призначення керівника підрозділу окружної прокуратури та заступника керівника підрозділу окружної прокуратури здійснюється керівником окружної прокуратури.

Призначення заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; першого заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; та заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснює Генеральний прокурор, а керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та заступника керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Генеральний прокурор призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України [1].

При розгляді питання щодо призначення прокурорів на адміністративні посади, варто згадати про систему стримувань і противаг, яка присутня в діяльності органів прокуратури. Як зазначено в Збірнику наукових праць Академії прокуратури України, «верховенство Генерального прокурора у прокурорській системі України аж ніяк не означає його необмеженого владарювання у ній через наявність демократичної системи стримування і противаг з боку Президента України, Верховної Ради України, Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції; свободи критики його рішень і дій з боку суб'єктів громадянського суспільства, у тому числі засобів масової інформації» [14]. Згідно п. 1 ч. 9 ст. 71 Закону, «Рада проку-

ровір України вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим Законом. У разі якщо Генеральний прокурор не погоджується з рекомендованою Радою прокурорів України кандидатурою і відмовляє у призначенні на посаду, він вносить на розгляд Ради прокурорів України іншу кандидатуру» [1]. Тож Рада прокурорів України, як орган прокурорського самоврядування, в питанні призначення на адміністративні посади прокурорів займає одне із визначальних місць у системі стримувань і противаг.

Звільнення прокурорів, які обіймали адміністративні посади, здійснюється тими ж вищестоячими прокурорами, які їх призначали.

З приводу редакційної конструкції ст. 39 Закону про прокуратуру в науковій літературі можна віднайти певні критичні зауваження, зокрема в Коментарі генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи, проте, проаналізувавши їх, констатуємо, що всі вони вже усунуті. Єдине зауваження, висунуте І. І. Брусом все ще є актуальним. Йдеться про те, що, на думку вченого, всі управлінські та організаційно-розпорядчі посади є адміністративними, однак, якщо бути більш точним, то посада Генерального прокурора України все ж таки є політичною, оскільки очевидним є той факт, що Генеральний прокурор України призначається Президентом України за згодою Верховної Ради України, що потребує підтримки від тієї сили, яка має в парламенті ситуативну більшість (коаліцію), а відтак і майбутнього Генерального прокурора України просуває саме ця політична сила, яку підтримує Президент України [15, с. 211]. Ми з таким зауваженням не погоджуємось і вважаємо висловлену політичну спрямованість лише особливістю посади Генерального прокурора України. Прописавши в п. 1 ст. 39 Закону про прокуратуру посаду Генерального прокурора, законодавець хотів, на наш погляд, показати цілісну систему адміністративних посад, послідовність підпорядкування, тобто ієрархію посад. І якщо б законодавець дослухався до порад виділити посаду Генерального прокурора України і прописати окремо з доповненням відповідними критеріями його професійності, то система адміністративних посад не виглядала б цілісною.

Розподіл повноважень у структурно-операційному блоці передбачений ст. ст. 9, 11 і 13 Закону «Про прокуратуру». Для кращого розуміння їх співвідношення між керівниками різних рівнів пропонуємо класифікувати їх за особливостями здійснюваної діяльності і виокремити:

1) представницькі: і Генеральний прокурор, і обласний, і окружний, керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури представляють відповідно прокуратуру загалом, обласну, окружну та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями. Генеральний прокурор представляє прокуратуру також прокуратурами інших держав та міжнародними організаціями;

2) організаційні: кожен із керівників органів прокуратури організовує діяльність ввіреній йому прокуратури. Водночас Генеральний прокурор організовує діяльність органів прокуратури України, у т. ч. визначає межі повноважень Офісу Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратур у частині виконання конституційних функцій. Також ним здійснюється розподіл обов'язків між першим заступником та заступниками Генерального прокурора. Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступником керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

3) розпорядчі: Генеральний прокурор призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад, а також призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Офісу Генерального прокурора. Обласний прокурор призначає на посади та звільняє з посад прокурорів обласних та окружних прокуратур. Керівник окружної прокуратури розпорядчих повноважень не має. Окремою підгрупою в межах розпорядчих повноважень пропонуємо встановити визначальні повноваження, які передбачені лише в Керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Він, зокрема, визначає після початку досудового розслідування прокурора, який здійснює повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні та визначає групу прокурорів, які здійснюють повноваження прокурорів в особливо складному кримінальному провадженні, а також прокурора для керівництва такою групою;

4) дисциплінарні: Генеральний прокурор на підставі рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора приймає рішення про застосування до прокурора Офісу Генерального прокурора, прокурора обласної прокуратури дисциплінарного стягнення або про неможливість подальшого перебування такої особи на посаді прокурора. Також за поданням Генеральної інспекції Генеральний прокурор направляє матеріали до Державного бюро розслідувань і визначає порядок розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади. Обласний прокурор приймає аналогічні рішення щодо прокурора окружної прокуратури. Окружний прокурор подібного повноваження не має.

5) **затверджувальні**: Генеральний прокурор затверджує акти з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури, у т. ч. щодо електронного документообігу; стратегію розвитку прокуратури; положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів; порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів; а також загальні методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності. Обласний прокурор затверджує лише акти з питань, що стосуються організації діяльності обласної прокуратури. Окружний прокурор такої функції не має;

6) **кваліфікаційні**: Генеральний прокурор забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Офісу Генерального прокурора, обласний прокурор – прокурорів обласної прокуратури, окружний – прокурорів окружної прокуратури, а керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

7) **аналітичні**: Обласний, окружний прокурори та керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури контролюють ведення та аналіз статистичних даних, організують вивчення та узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій. Подібного повноваження Генеральний прокурор не має.

8) **нормотворчі**: Як Генеральний, так і обласний та окружний прокурори видають накази з питань, що належать до їх адміністративних повноважень.

Саме такий детальний розподіл повноважень за окремими класифікаційними характеристиками дає, на нашу думку, можливість чіткіше встановити межі компетенцій керівників органів прокуратури, виявити спільні та відмінні компетенції, а відтак більш обґрунтовано перейти до аналізу діяльності керівників.

Отже, анонсований нами вище компетенційний блок міститиме аналіз повноважень, які складаються з прав та обов'язків, особливостей здійснення внутрішньо-організаційної та зовнішньо-управлінської діяльності в межах компетенції, форм і методів діяльності, процесів прийняття управлінських рішень а також юридичної відповідальності керівника.

Закон України про прокуратуру містить нормативно-правове визначення лише загальних прав та обов'язків прокурорів. Так, серед прав прокурора названі: право брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури у порядку, встановленому законом; бути членами професійних спілок; утворювати громадські організації та брати в них участь з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення свого професійного рівня [1].

Обов'язків у прокурора значно більше, зокрема: вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію; періодично проходити підготовку у Тренінговому центрі прокурорів України; неухильно додержуватися присяги прокурора, а за порушення присяги нести відповідальність, передбачену законом; виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом; діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури; щорічно проходити таємну перевірку доброчесності [1].

У зв'язку із подвійністю статусу керівника органу прокуратури слід вказати, що це лише перша його частина. Друга частина визначає права та обов'язки керівника як особи, що займає адміністративну посаду. Відповідне регулювання в Законі про прокуратуру відсутнє. Це і не дивно, оскільки діяльність керівника має характер управлінської діяльності, що не цілком можливо прописати нормами адміністративного права. Для вирішення означеної проблеми було прийнято рішення про відображення цього особливого статусу в Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів, затвердженого 27.04.2017 року.

Ст. 30 Кодексу регулює взаємовідносини керівного складу органів прокуратури з підпорядкованими працівниками, вказуючи: «У відносинах з підпорядкованими працівниками керівники всіх рівнів мають поєднувати принциповість та вимогливість з повагою та доброзичливістю, не допускати грубощів та приниження людської гідності. Керівники прокуратури повинні: сприяти творчому підходу прокурорів до виконання своїх функцій, заохочувати їхню ініціативу, виявляти повагу до висловлюваних ними правових позицій; бути справедливим і об'єктивним в оцінці роботи підпорядкованих працівників; не спонукати працівників до виконання доручень, які виходять за межі їх службових обов'язків, вчинення протиправних дій, не допускати фактів необ'єктивного підходу до оцінки їх професійних, ділових та особистих якостей; сприяти утвердженню в колективах службової дисципліни на засадах товариської взаємодопомоги, позитивного морально-психологічного клімату; сприяти додержанню працівниками вимог професійної етики» [16].

Норми, наведені вище, мають характер зобов'язань, проте знаючи про особливість побудови владної вертикалі в органах прокуратури, можемо припустити, що кожен із прокурорів нижчого рівня має кореспондуючі права щодо вищестоящих прокурорів, а тому немає потреби їх деталізовано описувати.

У межах компетенційного блоку маємо розглянути особливості внутрішньо-організаційної та зовнішньо-управлінської діяльності керівників органів прокуратури. Як вказує О. Г. Мартинюк, «незважаючи на те, що обсяг повноважень органів прокуратури поза межами кримінального переслідування суттєво обмежено із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року №1697-VII, реалізація участі у відносинах адміністративної діяльності є невід'ємним елементом правового статусу прокуратури, в першу чергу як суб'єкта публічного управління. При цьому, центрова увага до керівника прокуратури в царині науки адміністративного права пояснюється складною дуалістичною природою його місця у відносинах адміністративної діяльності: як елемент управлінського впливу на внутрішню організаційну за зовнішню функціональну спрямованість прокуратури» [18, с. 161].

Саме поділ видів управлінської діяльності на внутрішні та зовнішні є поширеним у наукових колах. Проте до такого простого поділу вчені намагаються додати особливостей. Зокрема, О. Г. Мартинюк наполягає, що керівники органів прокуратури згідно із законом здійснюють внутрішню адміністративну діяльність, яка реалізується через загально-організаційну, службово-дисциплінарну, нормотворчу, контрольну (наглядову) функції, виконання яких відрізняються між собою за характером, обсягом, змістом та режимом. Зовнішня адміністративна діяльність органів прокуратури, на думку В. Ф. Пузирного, «реалізується у відносинах із виконання законних повноважень, які не пов'язані із організаційними чи розпорядчими актами та повноваженнями у сфері кримінального процесу» [19, с. 103]. Також він детально пояснює, що «основною формою зовнішнього прояву адміністративних повноважень є, з-поміж іншого, забезпечення прав та законних інтересів громадян, утвердження громадянського порядку, законності в різних сферах державного та суспільного життя, правоохоронній діяльності через реалізацію координаційних та представницьких повноважень» [19, с. 103].

І. М. Білодід та А. А. Тогобіцька-Громова доходять до такого самого висновку і виокремлюють внутрішньо-організаційні та зовнішньо-управлінські адміністративні повноваження [6, 20]. В. В. Шуба пропонує значно складнішу класифікацію адміністративної діяльності органами прокуратури в межах адміністративно-правових відносин. Він пропонує такі критерії поділу: «за місцем здійснення (реалізації) (зовнішні та внутрішні); залежно від виконуваних органами прокуратури функцій (регулятивні та охоронні); за формою втілення в правових актах (матеріальні та процесуальні); залежно від адміністративно-правового статусу суб'єктів, які беруть участь у цих правовідносинах (між вищестоящою і нижчестоящою посадовими особами); між органами прокуратури (прокурорами) та фізичними чи юридичними особами (розгляд звернень, надання правової допомоги і т.д.); за характером обов'язку: активного типу та пасивного типу [21, с. 15]. Ми цілком погоджуємось із О. Г. Мартинюком, який вказує, що застосувати таку модель змісту відносин та напрямків діяльності в практичній площині дуже складно [18, с. 168]. І у зв'язку з цим пропонуємо звужений підхід до трактування поділу діяльності керівника на внутрішньоорганізаційну та зовнішньоуправлінську. Зокрема, із запропонованої нами класифікації повноважень за особливостями здійснюваної діяльності представницькі повноваження пропонуємо вважати зовнішньо-управлінськими, а організаційні, розпорядчі, дисциплінарні, затверджувальні, кваліфікаційні, аналітичні та нормотворчі – внутрішньоорганізаційними. Пояснимо таку пропозицію тим, що керівник органу прокуратури лише в разі здійснення представницьких повноважень виконує управлінську діяльність за межами ввіреного йому органу прокуратури. В решті випадках він, реалізуючи різні види повноважень, все-таки налагоджує діяльність у межах конкретного органу прокуратури.

Повноцінний розгляд адміністративно-правового статусу керівника органу прокуратури неможливий без висвітлення питання його юридичної відповідальності. Закон України «Про прокуратуру» у ст. 20 встановлює, що «школа, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю прокурора, відшкодовується державою незалежно від його вини в порядку, визначеному законом. Держава, відшкодувавши шкоду, завдану прокурором, має право зворотної вимоги до нього в розмірі виплаченого відшкодування в разі встановлення в діях прокурора складу кримінального правопорушення за обвинувальним вирок суду щодо нього, який набрав законної сили» [1]. Наведена норма, як бачимо, стосується відповідальності усіх без винятку прокурорів, незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю яких було завдано збитків. Тобто ця норма є елементом службової деліктоздатності усіх прокурорів. Якщо ж ми ведемо мову про керівника органу прокуратури і його правовий статус, то відповідальність мала би стосуватися саме здійснення ним своїх владних управлінських функцій. Аналіз ст. 43 Закону про прокуратуру, яка містить завершений пере-

лік підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, дає змогу охарактеризувати її норми також, як загальні для усіх прокурорів, як і норми Закону України «Про запобігання корупції» [29], який стосується посадових та службових осіб органів прокуратури. З наведеного вище можемо зробити висновок, що керівник органу прокуратури може бути притягнутий до юридичної відповідальності на тих самих підставах, що і прокурор, який адміністративної посади не обіймає, то ж окремих норм, які б стосувались відповідальності його саме як керівника на сьогодні в законодавстві України немає. Тобто лише ефективність його діяльності як керівника стає передумовою до переведення чи звільнення з адміністративної посади, та цю зміну статусу не слід розцінювати як елемент відповідальності, а тільки як елемент кадрового менеджменту вищого керівника органу прокуратури.

Висновки. Підводячи підсумок дослідженню питання особливостей правового статусу керівника органів прокуратури, слід вказати на основоположні його аспекти:

Закон України «Про прокуратуру» у ст. 39 встановлює порядок призначення прокурора на адміністративну посаду. В розумінні закону керівниками органів прокуратури вважатимуться: Генеральний прокурор, керівник підрозділу Офісу Генерального прокурора, керівник обласної прокуратури, керівник підрозділу обласної прокуратури, керівник окружної прокуратури, керівник підрозділу окружної прокуратури, керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та керівник підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Проаналізувавши значну кількість доктринальних тлумачень і за відсутності легального його тлумачення, керівником в органах прокуратури пропонуємо вважати прокурора, який в установленому законом порядку призначений на адміністративну посаду та відповідно до службових повноважень і посадових обов'язків виконує управлінські функції, продовжуючи виконувати функції прокурора відповідної прокуратури, та несе юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання управлінських функцій.

У процесі вивчення поняття правового статусу ми підтримали твердження про визначення його через сукупність юридично закріплених варіацій становища суб'єкта в державі та суспільстві зумовленим комплексом прав та обов'язків. Адміністративно-правовий статус як різновид попереднього з усіма властивими йому загальними ознаками окремо наділений власною специфікою, зумовленою галузевою приналежністю. У цьому відношенні вказується, що Закон України «Про прокуратуру» у ст. 39 встановлює чіткий і завершений перелік адміністративних посад, які можуть займати прокурори. Від того, яку саме посаду займе прокурор і залежатиме його адміністративно-правовий статус, оскільки для усіх осіб-прокурорів визначений однаковий правовий статус і лише займана адміністративна посада впливатиме на особливість статусу як керівника.

Основні завдання керівника як управлінця в органах прокуратури визначаються участю в реалізації таких напрямів: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом.

Щодо місця в службовій ієрархії керівника органу прокуратури, то необхідно пам'ятати про підлеглість, централізацію і єдиноначальність як основоположні принципи функціонування органів прокуратури.

У процесі аналізу розподілу повноважень у структурно-операційному блоці та для кращого розуміння їх співвідношення між керівниками різних рівнів ми запропонували класифікувати їх за особливостями здійснюваної діяльності й виокремити такі: представницькі; організаційні; розпорядчі; дисциплінарні; затверджувальні; кваліфікаційні; аналітичні та нормотворчі.

У зв'язку із подвійністю статусу керівника органу прокуратури вказувалось, що в законі міститься лише вказівка щодо загального статусу прокурора і це лише перша його частина. Друга частина визначає права та обов'язки керівника як особи, що займає адміністративну посаду. Відповідне регулювання в Законі про прокуратуру відсутнє. Для вирішення окресленої проблеми було прийнято рішення про відображення цього особливого статусу в Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів.

Керівник органу прокуратури може бути притягнутий до юридичної відповідальності на тих самих підставах, що й прокурор, який адміністративної посади не обіймає, тому окремих норм, які б стосувались відповідальності його саме як керівника, на сьогодні в законодавстві України немає. Тобто лише ефективність його діяльності як керівника стає передумовою до переведення чи звільнення з адміністративної посади, та цю зміну статусу не слід розцінювати як елемент відповідальності, а тільки, як елемент кадрового менеджменту вищого керівника органу прокуратури.

Список використаних джерел

1. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
2. Бандурка О. О. Управління Державною податковою службою в Україні: монографія. Харків : НУВС, 2005. 504 с.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
4. Курись А. С. Нормативно-правові засади адміністративної діяльності керівника в органах прокуратури України. *Форум права*. 2011. № 2. С. 483–490. URL : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11kasori.pdf>. (дата звернення: 20.01.2019).
5. Озерський І. В. Сутність управлінської діяльності в органах прокуратури. *Право і суспільство*. 2010. № 2. С. 68–72.
6. Тогобіцька-Громова А. А. Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 20 с.
7. Брус І. І. Порядок призначення прокурора на адміністративну посаду. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 208–211.
8. Зубко А. О. Адміністративно-правовий статус Департаменту міжнародних спорів Міністерства юстиції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 211 с.
9. Вишневський М. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. Т. 1. С. 213–216.
10. Клочков В. Проблеми законодавчого забезпечення діяльності системи прокуратури та досудового слідства. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 254–259.
11. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
12. Тогобіцька-Громова А. Вимоги до керівника як організатора управління в органах прокуратури в умовах реформування. *Національний юридичний журнал: теорія практика*. 2019. січень. С. 117–121.
13. Рибалка Н.О. Управління органами прокуратури України в умовах реформування: адміністративно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07, Харків, 2013. 343 с.
14. Збірник наукових праць Академії прокуратури України. 2009. 400 с. URL : <http://www.info-library.com.ua/books-book-185.html> (дата звернення: 21.02.2019)).
15. Брус І. І. Порядок призначення прокурора на адміністративну посаду. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 208–211.
16. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений 27.04.2017 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001900-17> (дата звернення: 20.02.2019).
17. Курись А. С. Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 207 с.
18. Мартинюк О. Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07, Тернопіль, 2018, 215 с.
19. Пузирний В. Ф. Адміністративна діяльність деяких правоохоронних органів (на прикладі органів прокуратури). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція*. 2014. № 12. Т. № 1. С.101–104.
20. Білодід І. М. Адміністративні повноваження органів прокуратури України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 35 (2.2.). С. 63–67.
21. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.
22. Про запобігання корупції Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056.

References

1. Zakon Ukrainy «Pro prokuraturu» vid 14 zhovtnia 2014 roku № 1697-VII (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady - Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 2-3, 12 [in Ukrainian].

2. Bandurka, O. O. (2005). *Upravlinnia Derzhavnoi podat, st.kovoiu sluzhboiu v Ukraini [Management of the State Tax Service in Ukraine]: monohrafiia*. Kharkiv: NUVS [in Ukrainian].
3. *Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky [Public administration: problems of administrative law theory and practice]* (2003) / za zah. red. V. B. Averianova. Kyiv: Fakt, 2003 [in Ukrainian].
4. Kurys, A. S. (2011). Normatyvno-pravovi zasady administratyvnoi diialnosti kerivnyka v orhanakh prokuratury Ukrainy [Normative-legal principles of administrative activity of the head in the bodies of the prosecutor's office of Ukraine]. *Forum prava - Forum of law*, 2, 483–490. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11kacopu.pdf> [in Ukrainian].
5. Ozerskyi, I. V. (2010). Sutnist upravlinskoii diialnosti v orhanakh prokuratury [The essence of administrative activity in the bodies of the prosecutor's office]. *Pravo i suspilstvo - Law and Society*, 2, 68–72 [in Ukrainian].
6. Tohobitska-Hromova, A. A. (2019). *Kerivnyk v orhanakh prokuratury: administratyvno-pravovyi status [Head of the Prosecutor's Office: administrative and legal status:]*: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Sumy [in Ukrainian].
7. Brus, I.I. (2015). Poriadok pryznachennia prokurora na administratyvnu posadu [Procedure for appointing a prosecutor to an administrative position]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal - Legal scientific electronic journal*, 1, 208-211 [in Ukrainian].
8. Zubko, A. O. (2018). *Administratyvno-pravovyi status Departamentu mizhnarodnykh sporiv Ministerstva yustytzii Ukrainy [Administrative and legal status of the Department of International Disputes of the Ministry of Justice of Ukraine]*: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Naukovo-doslidnyi instytut publichnogo prava. Kyiv [in Ukrainian].
9. Vyshnevskiy, M. V. (2018). Administratyvno-pravovyi status subiektiv publichnoi administratsii, shcho zdiisniuiut administratyvno-pravove rehuliuвання diialnosti aparatu sudu v Ukraini [Administrative and legal status of public administration entities that carry out administrative and legal regulation of the activity of the court apparatus in Ukraine]. *Naukovyi visnyk publichnogo ta pryvatnogo prava - Bulletin of Public and Private Law*, 6(1), 213-216 [in Ukrainian].
10. Klochkov, V. (2019). Problemy zakonodavchoho zabezpechennia diialnosti systemy prokuratury ta dosudovoho slidstva [Problems of Legislative Support of the Public Prosecutor's Office and Pre-trial Investigation System]. *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo - Entrepreneurship, economy and law*, 2, 254-259 [in Ukrainian].
11. Konstytutsiia Ukrainy, pryiniata Verkhovnoi Radoiu Ukrainy 28 chervnia 1996 r. [Constitution of Ukraine, adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy - Verkhovna Rada of Ukraine Review*, 30, 141 [in Ukrainian].
12. Tohobitska-Hromova, A. (2019). Vymohy do kerivnyka yak orhanizatora upravlinnia v orhanakh prokuratury v umovakh reformuvannia [Requirements for the Head as Organizer of Management in the Prosecutor's Offices in the Conditions of Reform]. *Natsionalnyi yurydychnyi zhurnal: teoriia praktyka - National Law Journal: Theory of Practice*, 117-121. [in Ukrainian].
13. Rybalka, N. O. (2013). *Upravlinnia orhanamy prokuratury Ukrainy v umovakh reformuvannia: administratyvno-pravovi zasady [Management of the Prosecutor's Office of Ukraine in the context of reform]*: dys. ... dokt. yuryd. nauk: 12.00.07, Kharkiv [in Ukrainian].
14. *Zbirnyk naukovykh prats Akademii prokuratury Ukrainy [Proceedings of the Academy of the Prosecutor's Office of Ukraine]* (2009). Retrieved from <http://www.info-library.com.ua/books-book-185.html> [in Ukrainian].
15. Brus, I. I. (2015). Poriadok pryznachennia prokurora na administratyvnu posadu [Procedure for appointing a prosecutor to an administrative position]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal - Legal scientific electronic journal*, 1, 208-211 [in Ukrainian].
16. *Kodeks profesiinoi etyky ta povedinky prokuroriv, zatverdzhenyi 27.04.2017 roku [Code of Professional Ethics and Conduct of Prosecutors, approved on 27.04.2017]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001900-17> [in Ukrainian].
17. Kurys, A. S. (2011). *Administratyvno-pravovyi status kerivnyka v orhanakh prokuratury [Administrative and legal status of the head of the prosecutor's office]*: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kharkiv [in Ukrainian].
18. Martyniuk, O. H. (2018). *Administratyvna diialnist orhaniv prokuratury [Administrative activities of the prosecution bodies]*: dys. k.iu.n.: 12.00.07. Ternopil [in Ukrainian].

19. Puzyrnyi, V. F. (2014). Administratyvna diialnist deiakykh pravookhoronnykh orhaniv (na prykladi orhaniv prokuratury) [Administrative activity of some law enforcement agencies (on the example of prosecuting authorities)]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser.: Yurytsprudentsiia. - Bulletin of the International Humanities University. Jurisprudence*, 12 (1), 101-104 [in Ukrainian].
20. Bilodid, I. M. (2015). Administratyvni povnovazhennia orhaniv prokuratury Ukrainy [Administrative powers of the Prosecutor's Office of Ukraine]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu - Scientific Bulletin of Uzhgorod National University*, 63-67. [in Ukrainian].
21. Shuba, V. V. (2007). *Administratyvno-pravovi vidnosyny v diialnosti orhaniv prokuratury: zahalnoteoretychni aspekty [Administrative-legal relations in activity of bodies of prosecutor's office: general theoretical aspects: author's abstract.]*: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kharkiv [in Ukrainian].
22. Zakon Ukrainy «Pro zapobihannia koruptsii» vid 14 zhovtnia 2014 roku № 1700-VII [The Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» of October 14, 2014 No. 1700-VII4] (2015). Відомості Верховної Ради (ВВР) - Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 49, 2056 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 21.02.2020.

Ігор Козич,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права
Навчально-наукового юридичного інституту
ДВНЗ «Прикарпатський національний
університет імені В. Стефаника»
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8746-1154>

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ З ІНШИМИ НАПРЯМКАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Досліджено питання політики в сфері протидії злочинності та її підсистем (в т. ч. кримінально-правова політика), які займають своє важливе місце в державній політиці, виконуючи поставлене перед ними завдання протидії злочинності. Автор доходить до висновку, що кримінально-правова політика як підсистема політики в сфері протидії злочинності перебуває у двосторонньому зв'язку з відповідними напрямками державної політики. З одного боку, взаємодія існує у рамках правозастосовного процесу в результаті бланкетності законодавства про кримінальну відповідальність, з іншого – кримінально-правова політика реагує в рамках інтегрованого регулювання відносин, що належать до інших напрямків державної політики, але потребують охорони, в т. ч. кримінально-правовими засобами.

Ключові слова: політика в сфері протидії злочинності, кримінально-правова політика, функції кримінально-правової політики, напрямки державної політики.

Бібл.: 8.

Kozych I.

Relationship between criminal policy and other areas of public policy

In the article the author explores the issues of counteraction to crime policy and its subsystems (including criminal policy), which occupy an important place in the state policy, fulfilling the task of counteracting crime. However, it does not work on its own: in most cases, given the «protective» bias of this direction, it must in one way or another respond to the challenges of other areas of public policy, ensuring (taking into account its task - minimizing crime) to make appropriate decisions that in finally reflected in the relevant changes in the criminal law.

Such links with other areas of public policy reflect only one side of their interdependence, namely, cases where, when enforced within the framework of criminal protection or regulation, requests are made to the norms of other branches for the proper qualification of the perpetrator's actions. In such cases, the blind links between the current legislation are in full swing. Obviously, criminal policy, as a subsystem of crime policy within the framework of the integration function of public policy, should not be confined to "service" capabilities, but should provide a two-way link with other areas. In this case, we are talking about the need for criminal protection of relations that fall into other spheres of public policy.

The author concludes that criminal policy, as a subsystem of crime policy, is bilaterally linked to the relevant areas of public policy. On the one hand, interaction exists within the framework of the law enforcement process due to the blanketness of the criminal liability legislation, on the other - criminal law responds within the framework of integrated regulation of relations that relate to other areas of public policy, but require protection, incl. criminal law.

Keywords: crime policy, criminal policy, functions of criminal policy, directions of public policy.

Постановка проблеми. Зрозумілим є той факт, що державна політика є багатовекторним явищем; кожна сфера державної політики спрямована на вирішення конкретних управлінських завдань щодо регулювання відповідних суспільних відносин. Всі ці сфери формують відповідні напрямки державної політики, які повинні у своїй сукупності, за наявності численних взаємообумовлених зв'язків, вирішувати інтегроване завдання регуляції суспільних відносин. Політика в сфері протидії злочинності та її підсистеми (в т. ч. кримінально-правова політика) займає своє важливе місце в державній політиці, виконуючи поставлене перед нею завдання протидії злочинності. Однак вона не діє сама: переважно, враховуючи «охоронний» ухил цього напрямку, вона повинна тим чи іншим способом реагувати на виклики інших напрямків державної політики, забезпечуючи (з врахуванням власного завдання – мінімізація злочинності) прийняття відповідних рішень, що відображається у змінах у кримінальному законодавстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Щодо підсистем політики в сфері протидії злочинності і виділення в ній такої підсистеми, як кримінально-правова політика, в науці останнім часом фактично сформувалася більш-менш стійка єдність підходів: завдяки старанням В. І. Борисова, А. А. Митрофанова, Н. А. Савінової, П. Л. Фріса та представників його школи*, науковці визнають існування відповідних підсистем, хоча інколи вдаються до їх звуження чи розширення. У контексті розробки проблем політики в сфері протидії злочинності та її окремих сфер заслуговують уваги праці і російських, і вітчизняних фахівців: М. А. Беляєва, В. І. Борисова, С. С. Босколова, Н. А. Лопашенко, А. А. Митрофанова, Г. М. Мінковського, І. О. Коробєєва, П. С. Дагеля, П. Л. Фріса та ін. Однак, незважаючи на широке висвітлення у працях названих та й багатьох інших науковців проблем політики в сфері боротьби зі злочинністю, питання взаємобумовленості та взаємозв'язку кримінально-правової політики з іншими напрямками державної політики залишаються майже не дослідженими.

Мега статті. У науковій розвідці на прикладі деяких сфер державної політики здійснено спробу показати взаємозв'язки та взаємобумовленість кримінально-правової політики з іншими напрямками державної політики України.

Виклад основного матеріалу. Насамперед слід пригадати про бланкетний характер кримінально-правової охорони та регулювання. Окремі аспекти взаємозв'язку кримінально-правової політики в рамках правозастосовного процесу з інститутом договору було продемонстровано у попередніх публікаціях [1, с. 352–361]. Зокрема, було звернуто увагу на те, що саме наявністю певного договору обумовлюються ознаки спеціального суб'єкта в окремих складах злочину. Наприклад, згідно з приміткою 1 до ст. 96-3 під уповноваженими особами юридичної особи слід розуміти службових осіб юридичної особи, а також інших осіб, які відповідно до закону, установчих документів юридичної особи чи договору мають право діяти від імені юридичної особи.

Також, в окремих випадках договірні відносини визначають правовий статус потерпілого від злочину. Наприклад, потерпілим у ст. 171 Кримінального кодексу України (далі – КК України) – перешкоджання законній професійній діяльності журналістів – є журналісти, тобто особи, які знаходяться в трудових або інших договірних відносинах із засобами масової інформації та які здійснюють збір, редагування і поширення матеріалів для певного засобу масової інформації [1, с. 355].

У публікації зазначено, що важливе значення мають договори у кримінально-правовій охороні права власності з декількох підстав:

1. Крім власне права власності, цивільне законодавство виокремлює такі відмінні від нього види речових прав на чуже майно: 1) право володіння; 2) право користування (сервітут); 3) право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевізис); 4) право забудови земельної ділянки (суперфіцій). Крім того, право користування чужим майном може виникати на підставі договорів, які породжують зобов'язальні правовідносини;

2. Договірне регулювання відносин, як правило, має кваліфікуюче значення в разі встановлення ознак шахрайства – заволодіння чужим майном або придбання права на майно шляхом обману чи зловживання довірою (ст. 190 КК України).

3. В разі привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України) суб'єкт злочину здійснює повноваження щодо майна на законній підставі: наділений правочинністю щодо розпорядження, управління, доставки, зберігання майна тощо. А підставою для такого відношення винного до майна є цивільно-правові відносини, договірні відносини, спеціальне доручення, службові повноваження тощо.

4. Відповідальність за ст. 192 КК України – заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою – настає, наприклад, за незаконне використання чужого майна (у т. ч. ввіреного), незаконне володіння чужим майном (зокрема, ввіреним), незаконне розпорядження чужим майном. Очевидним у такому разі є, як правило, договірне регулювання вказаних відносин [1, с. 355–356].

Також зазначалися взаємозв'язки з регулюванням трудових відносин. Наприклад, окремі умови трудового договору мають значення в разі звільнення від покарання за ч. 4 ст. 74 КК України; при кваліфікації дій особи за ст. 172 КК України – грубе порушення законодавства про працю. Умови трудового договору важливі також у для кваліфікації діянь особи, передбачених ст. 175 КК України – невплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат; ст. 271 КК України – порушення вимог законодавства про охорону праці (як і інші статті розділу X Особливої частини КК України – злочини проти безпеки виробництва) [1, с. 356–357].

* <https://kkp.pnu.edu.ua/наукова-робота/наукові-школи/>

Новелою Сімейного кодексу України став такий правочин, як договір між батьками про сплату аліментів на дитину. Кримінальне право передбачає охорону цього договору засобами ст. 164 КК України – ухилення від сплати аліментів на утримання дітей, відповідальність, за якою настає в т. ч. і за злісне ухилення батьків від утримання неповнолітніх або непрацездатних дітей.

Існують у КК України статті, в яких договірне регулювання відносин або його відсутність має виняткове значення для кваліфікації дій винного: не можна залишити поза увагою розділ VII Особливої частини КК України «Злочини у сфері господарської діяльності», в абсолютній більшості статей якого тим чи іншим чином застосовується договірне регулювання відносин в сфері господарської діяльності; об'єктивну сторону складу злочину, передбаченого ст. 176 КК України – порушення авторського права і суміжних прав – взагалі важко уявити без відповідного регулювання нормами права інтелектуальної власності, в т. ч. договірними (наприклад, ліцензійним договором).

Найбільш знаковою в контексті цього дослідження є ст. 355 КК України – примушування до виконання чи невиконання цивільно-правових зобов'язань. Цивільно-правове зобов'язання – це правовідношення, в якому одна сторона (боржник) зобов'язана вчинити на користь другої сторони (кредитора) певну дію (передати майно, виконати роботу, надати послугу, сплатити гроші тощо) або утриматися від певної дії, а кредитор має право вимагати від боржника виконання його обов'язку (ст. 509 Цивільного кодексу України). Статтею 355 КК України передбачена відповідальність за примушування до виконання чи невиконання лише цивільно-правових, а не будь-яких зобов'язань, обов'язок виконання яких покладається на особу нормами інших галузей права (кримінального, адміністративного, сімейного, трудового та ін.). Також слід враховувати, що відповідальність за ст. 355 КК може наставати лише тоді, коли особу примушують до виконання (невиконання) існуючого зобов'язання, що виникло на підставах, передбачених чинним законодавством [1, с. 360–361].

Однак, такі зв'язки з іншими напрямками державної політики відображають тільки одну сторону їх взаємообумовленості, а саме ті випадки, коди в разі правозастосування в рамках кримінально-правової охорони чи регулювання здійснюються запити до норм інших галузей для правильної кваліфікації дій винного. У таких випадках бланкетні взаємозв'язки чинного законодавства виявляються найбільш очевидними. Кримінально-правова політика як підсистема політики в сфері протидії злочинності в рамках інтеграційної функції державної політики не має обмежуватися лише «сервісними» можливостями, вона повинна забезпечувати двосторонній зв'язок з іншими напрямками. У такому разі мова йде про потребу кримінально-правової охорони відносин, що входять в інші сфери державної політики. Іншими словами, у разі виникнення, зміни чи припинення регулювання певних суспільних відносин, які забезпечуються охороною в т. ч. і кримінально-правовими засобами, кримінально-правова політика теж повинна на це тим чи іншим способом реагувати.

Варто розглянути ці процеси на прикладі.

20 грудня 2019 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, що регулюють питання трансплантації анатомічних матеріалів людині» [2], у зв'язку з цим з 1 січня 2019 р. введено в дію Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» від 17 травня 2018 р. [3], яким визначено нову систему правовідносин у сфері трансплантації та пов'язаної з нею діяльності.

Доволі чітко у цьому законі визначено сфери державної політики, які забезпечують регулювання цих відносин: «... організацію та надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією, в межах визначених законом повноважень забезпечують:

...

центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує *державну політику у сфері охорони здоров'я* (виділено автором – *І.К.*);

...

центральний орган виконавчої влади, що реалізує *державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення* (виділено автором – *І.К.*)» [2]. Крім того, окремо визначався і піднапрямок державної політики в сфері охорони здоров'я – *державна політика у сфері надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації* (виділено автором – *І.К.*) [2].

Метою ухвалення закону його творці називали забезпечення побудови дієздатної та ефективної системи трансплантації в Україні, а також удосконалення національного законодавства відповідно до міжнародних актів у сфері трансплантації [4].

У пояснювальній записці до законопроекту, що передував цьому закону, окрім інших аргументів щодо необхідності його прийняття наводилася і думка про те, що «... до сьогодні не було усунуто надмірну загрозу переслідування лікарів, які, не дотримавшись будь-якої з норм Закону, незалежно від обставин, могли бути притягнуті до кримінальної відповідальності. Це призвело до того, що професійній спільноті було легше не вживати жодних дій, спрямованих на надання медичної допомоги методом трансплантації та розвиток зазначеного методу. Через це навіть невелика кількість оперативних втручань з приводу трансплантації органів, хоча б від родинних донорів, ще більш знизилась». Таким чином, творці законопроекту вказали на певні, на їх думку, недоліки чинного на той момент тексту ст. 143 КК України, за допомогою якої здійснюється охорона кримінально-правовими засобами відносин, що регулюються державною політикою у сфері надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації як піднапрямку державної політики у сфері охорони здоров'я. Пропонувалося викласти ч. 1 ст. 143 КК України в такій редакції:

«1. Умисне порушення встановленого законом порядку трансплантації анатомічних матеріалів людини, що спричинило істотну шкоду здоров'ю потерпілого або вчинення умисних дій, які призвели до неможливості трансплантації органу (його частини) чи тканин людини – карається штрафом до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого» [5].

У Висновку Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів, що регулюють питання трансплантації анатомічних матеріалів людині» жодних зауважень щодо пропонуваного змін до КК України висловлено не було [6], як і у Висновку Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом [7]. Головне юридичне управління теж не висловило жодних зауважень щодо редакції ст. 143 КК України [8].

В результаті підготовки до другого читання первинний текст дещо видозмінився і, зрештою, був прийнятий у чинній на сьогодні редакції: «Умисне порушення встановленого законом порядку застосування трансплантації анатомічних матеріалів людини, що спричинило істотну шкоду здоров'ю потерпілого». Таким чином, внаслідок інтегрованого «запиту» державної політики в сфері охорони здоров'я відносно забезпечення кримінально-правової охорони відповідних відносин щодо трансплантації, прореагувала кримінально-правова політика. В результаті відбулися зміни в кримінальному законодавстві, які «звужили» кількість випадків притягнення до кримінальної відповідальності. Відбулася часткова декриміналізація: за новою редакцією до відповідальності можуть бути притягнені винні суб'єкти, які вчинили відповідне діяння умисно, заподіявши суттєву шкоду здоров'ю потерпілого.

Висновки. Кримінально-правова політика як підсистема політики в сфері протидії злочинності перебуває у двосторонньому зв'язку з відповідними напрямками державної політики. З одного боку, взаємодія існує у рамках правозастосовного процесу внаслідок бланкетності законодавства про кримінальну відповідальність, а з іншого – кримінально-правова політика реагує в рамках інтегрованого регулювання відносин, що належать до інших напрямків державної політики, але потребують охорони, в т. ч. кримінально-правовими засобами.

Список використаних джерел

1. Козич І. В., Микитин Ю. І. Договір у кримінально-правових відносинах. *Договір як універсальна форма правового регулювання: монографія* / за заг. ред. проф. В. А. Васильєвої. Івано-Франківськ, 2016. 399 с.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, що регулюють питання трансплантації анатомічних матеріалів людині: Закон України від 20.12.2019 р. Офіційний вісник України. 2020. № 4. Т. 2. С. 358. Ст.194.
3. Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині: Закон України від 17.05.2018. Офіційний вісник України. 2018. № 51. С. 15. Ст. 1785.
4. Пояснювальна записка до законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, що регулюють питання трансплантації анатомічних матеріалів людині». Номер, дата реєстрації: 2457 від 15.11.2019. URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67415&pf35401=510413> (дата звернення: 14.01.2020).
5. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, що регулюють питання трансплантації анатомічних матеріалів людині». URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67415&pf35401=510412> (дата звернення: 14.01.2020).

6. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів, що регулюють питання трансплантації анатомічних матеріалів людині» (реєстр. № 2457 від 15.11.2019 р. URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67415&pf35401=511092> (дата звернення: 14.01.2020).
7. Висновок Комітету ВРУ з питань інтеграції України з Європейським Союзом щодо проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, що регулюють питання трансплантації анатомічних матеріалів людині» (реєстр. № 2457 від 15.11.2019 р. URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67415&pf35401=513074> (дата звернення: 14.01.2020).
8. Зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, що регулюють питання трансплантації анатомічних матеріалів людині» (реєстр. № 2457). URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67415&pf35401=515072> (дата звернення: 14.01.2020).

References

1. Kozych, I. V. & Mykytyn, Yu. I. (2016). *Dohovir u kryminalno-pravovykh vidnosynakh* [Contract in criminal legal relations] *Dohovir yak universalna forma pravovoho rehulivannia: monohrafiia – Contract as a universal form of legal regulation: monograph*; za zah.red. prof. V. A. Vasylievoi. Ivano-Frankivsk [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy, shcho rehuliuuiut pytannia transplantatsii anatomichnykh materialiv liudyni» vid 20 hrudnia 2019 roku [Law of Ukraine On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine Regulating the Issue of Transplantation of Anatomical Materials to a Human from 20.12.2019] (2018). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 4 (2), 358 [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy «Pro zastosuvannia transplantatsii anatomichnykh materialiv liudyni» vid 17 travnia 2018 roku [Law of Ukraine On the Application of Transplantation of Anatomical Materials to Man from 17.05.2019] (2020). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 51, 15 [in Ukrainian].
4. *Poiasnivualna zapyska do zakonoproektu «Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy, shcho rehuliuuiut pytannia transplantatsii anatomichnykh materialiv liudyni»* [Explanatory Note to the Bill «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regulating the Issue of Transplantation of Anatomical Materials to Man»] (2019). No 2457, 15.11.2019. Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67415&pf35401=510413> [in Ukrainian].
5. *Porivnialna tablytsia do proektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy, shcho rehuliuuiut pytannia transplantatsii anatomichnykh materialiv liudyni»* [Comparative table of the draft law «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine Regulating the Issue of Transplantation of Anatomical Materials to Man»]. Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67415&pf35401=510412> [in Ukrainian].
6. *Vysnovok na proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv, shcho rehuliuuiut pytannia transplantatsii anatomichnykh materialiv liudyni»* [Opinion on the draft Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regulating the Issue of Transplantation of Anatomical Materials to Man»] (2019). No 2457, 15.11.2019. Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67415&pf35401=511092> [in Ukrainian].
7. *Vysnovok Komitetu Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan intehratsii Ukrainy z Yevropeiskym Soiuzom shchodo proektu Zakonu «Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy, shcho rehuliuuiut pytannia transplantatsii anatomichnykh materialiv liudyni»* [Opinion of the Verkhovna Rada of Ukraine Committee on Integration of Ukraine with the European Union on the Draft Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regulating the Transplantation of Anatomical Materials to Man»] (2019). No 2457, 15.11.2019. Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67415&pf35401=513074> [in Ukrainian].
8. *Zauvazhennia do proektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy, shcho rehuliuuiut pytannia transplantatsii anatomichnykh materialiv liudyni»* [Remarks to the Draft Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regulating the Issue of Transplantation of Anatomical Materials to Man»] (2019). No 2457, 15.11.2019. Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67415&pf35401=515072> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 21.02.2020.

Петро Маланчук,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
правосуддя юридичного факультету Сумського
національного аграрного університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4501-708X>

ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

Проаналізовано доктринальні положення кримінального права України. Розглянуто питання про невідповідність міжнародних стандартів у галузі кримінального права і традиційних підходів до основних інститутів кримінального права України. Розкрито питання теоретичного та практичного застосування кримінальної відповідальності щодо юридичних осіб з урахуванням досвіду кримінального законодавства. Пропонуються шляхи вдосконалення національного кримінального законодавства з урахуванням зарубіжного досвіду. Проблема кримінальної відповідальності юридичних осіб донині залишається дискусійною. Питання про доцільність запровадження такої відповідальності набуло актуальності після прийняття Верховною радою України Закону України від 23 травня 2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб». Зокрема, положеннями цього закону передбачається застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру.

Ключові слова: юридичні особи, суб'єкт злочину, кримінальна відповідальність, кримінальний кодекс, покарання.

Бібл.: 6.

Маланчук П.

Проблеми уголовной ответственности юридических лиц

Проанализировано доктринальные положения уголовного права Украины. Рассматривается вопрос о несоответствии международным стандартам в области уголовного права и традиционных подходов к основным институтам уголовного права Украины. Раскрыты вопросы теоретического и практического применения уголовной ответственности в отношении юридических лиц с учетом опыта уголовного законодательства. Предлагаются пути совершенствования национального уголовного законодательства с учетом зарубежного опыта. Проблема уголовной ответственности юридических лиц по сей день остается дискуссионной. Вопрос о целесообразности введения такой ответственности приобрел актуальность после принятия Верховной Радой Украины Закона Украины от 23 мая 2013 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно выполнения Плана действий по либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины относительно ответственности юридических лиц». В частности, положениями данного закона предусматривается применение к юридическим лицам мер уголовно-правового характера.

Ключевые слова: юридические лица, субъект преступления, уголовная ответственность, уголовный кодекс, наказание.

Malanchuk P.

Problems of criminal liability of legal entities

The doctrinal provisions of the criminal law of Ukraine are analyzed. The issue of non-compliance with international standards in the field of criminal law and traditional approaches to the main institutions of criminal law of Ukraine is considered. The article discusses the theoretical and practical application of criminal liability in relation to legal entities, taking into account the experience of criminal law. Ways are proposed to improve national criminal legislation, taking into account foreign experience. The problem of criminal liability of legal entities to this day remains debatable. The question of the appropriateness of introducing such responsibility became relevant after the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the Law of Ukraine of May 23, 2013 «On Amending Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Implementation of the Action Plan for the Liberalization of the European Union Visa Regime for Ukraine Regarding the Liability of Legal Entities». In particular, the provisions of this law provide for the application of criminal measures to legal entities. Measures of criminal nature can be applied to subjects privately and public law, residents and non-residents; Dents of Ukraine, including enterprises, establishments new or organizations, government

bodies, bodies the authorities of the ARC, local governments, organizations certified by them in the appropriate orderfunds, international organizations and others legal entities created in accordance with the requirements of national or international law. As a rule, legal entities apply-material measures are taken and all problems can be solved (and they are solved) in within other areas of law. For legal a special system of penalties was created which, in essence, they are not criminal penalties. That is why under the Criminal Code of Ukraine to legal entities criminal law measures are applied character: fine, confiscation of property, liquidation. Therefore, to ensure that the relevant rules are effective The Criminal Code of Ukraine should be studied internationally experience and its implementation in the national criminal legislation.

Keywords: legal entities, subject of crime, criminal liability, criminal code, punishment.

Постановка проблеми. Однією з найбільш актуальних проблем, що обговорюються у період проведення кримінально-правових реформ у сучасних державах світу, зокрема державах, які утворені у пострадянському просторі, є проблема кримінальної відповідальності юридичних осіб. Актуальність цієї дискусійної теми пов'язують, по-перше, з відсутністю дієвих механізмів відновлення порушених прав юридичною особою. По-друге, в Україні дуже гостро постає питання про стягнення проблемної заборгованості з юридичних осіб, що виникає у зв'язку з неможливістю результативно впливати на дії юридичної особи в межах правового поля. По-третє, як свідчить практика, більшість злочинів вчиняється саме за допомогою юридичних осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання визнання юридичної особи суб'єктом злочину досліджували такі вчені: Р. В. Вереша, В. А. Власіхіна, Б. В. Волженкін, С. Б. Гавриш, У. С. Джекабаєв, С. Г. Келіна, І. Д. Козочкін, І. В. Красницький, В. М. Кудрявцев, В. В. Лунєєв, О. О. Михайлов, А. В. Наумов, А. С. Нікіфоров, С. І. Нікулін, І. В. Сітковський, В. Н. Смітєнко, В. С. Устінов, П. Л. Фріс та ін. Однак проблема визнання юридичної особи суб'єктом злочину у нашій державі наразі не вирішена.

Метою дослідження є обґрунтування доцільності та можливості притягнення до кримінальної відповідальності юридичних осіб, з'ясування правової природи заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб.

Виклад основного матеріалу дослідження. Найбільш складним і проблемним є питання про кримінальну відповідальність юридичних осіб. З 1 вересня 2014 р. набув чинності Закон України від 23 травня 2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України щодо відповідальності юридичних осіб». Цим же Законом Загальну частину КК України доповнено розділом XIV-1 «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб».

На сьогодні кримінальна відповідальність юридичних осіб встановлена у Нідерландах, Португалії, Фінляндії, Китаї, США, Канаді, Великобританії, Шотландії, Данії, Люксембургу. У таких країнах, як Німеччина, Швеція, Італія та Іспанія, встановлено так звану квазікримінальну (за суттю адміністративно-кримінальну) відповідальність юридичних осіб.

Проблемними на сьогодні є такі питання:

– юридичні особи не можуть підлягати кримінальній відповідальності внаслідок неможливості визначення вини такої особи у скоєнні кримінального правопорушення, відсутності науково обґрунтованої системи кримінальних покарань юридичних осіб тощо;

– кримінальна відповідальність юридичних осіб не відповідає фундаментальним принципам кримінального права, зокрема принципу особистої винної відповідальності та принципу індивідуалізації кримінальної відповідальності і покарання;

– встановлення кримінальної відповідальності юридичних осіб лише із загально-превентивною метою є недоцільним, оскільки у законі і без цього є значна кількість норм, що мають попереджувальний характер.

На думку професора С. Келіна, притягнення фізичної особи до кримінальної відповідальності за вчинений злочин часто не змінює ситуацію на краще, оскільки злочинна діяльність організації все ще наявна, а шкода, яку спричиняють юридичні особи під час вчинення злочину, часто не відповідає тяжкості кримінальних покарань, а також тим санкціям, які застосовуються до них у рамках інших видів юридичної відповідальності [1].

Ще однією проблемою є зміна власника юридичної особи. Так, вищезазначеним законом не передбачено будь-яких винятків, спрямованих на захист інтересів нового власника юридичної особи, у разі притягнення такої юридичної особи до відповідальності за кримінальні правопорушення, вчинені її попереднім власником [2].

Щодо зарубіжного досвіду, то згідно з КК Франції юридичні особи можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності самостійно чи спільно із фізичними особами; нести відповідальність як за закінчений злочин, так і за попередню злочинну діяльність. Цьому інституту характерні риси обумовленості (злочинне діяння має бути вчинене на користь юридичної особи його керівником або представником) та спеціальності (кримінальна відповідальність настає тільки у випадках, спеціально передбачених законом або ухвалою) [3, с. 76–77].

У зарубіжній практиці загалом склалися 3 концепції розуміння кримінальної відповідальності юридичних осіб, серед яких: а) повне заперечення інституту кримінальної відповідальності юридичних осіб (Болгарія, Угорщина, Польща); повне визнання інституту кримінальної відповідальності юридичної особи (Франція, КНР, Литва, Молдова); застосування непрямой кримінальної відповідальності юридичних осіб. (Німеччина, Австрія) [4].

У Китаї існує теорія взаємозв'язку кримінальної відповідальності – підставою кримінальної відповідальності є принципи взаємозв'язку кримінальної відповідальності за злочини юридичної особи, відповідно до якої притягнути до кримінальної відповідальності слід одночасно і юридичну особу, і її членів за аналогією з принципом взаємопов'язаного відшкодування в цивільному праві. Юридична особа – це органічне ціле, що складається із фізичних осіб. Діяльність юридичних осіб здійснюється через свідому діяльність людини для ефективної протидії злочинам юридичної особи. Окрім притягнення її до кримінальної відповідальності, слід притягати до кримінальної відповідальності її представників, які відіграють важливу роль у вчиненні злочину. Підставою притягнення до кримінальної відповідальності є їх об'єктивне діяння (дія чи бездіяльність) як представника юридичної особи та їх суб'єктивна вина (умисел чи необережність) [6, с. 32].

До злочинів, за які мають нести кримінальну відповідальність юридичні особи, законодавець відніс «Легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» (ст. 209 КК України), «Використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, отруйних чи сильнодіючих речовин, або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів» (ст. 306 КК України), «Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми» (ч.ч. 1 і 2 ст. 368³ КК України), «Підкуп особи, яка надає публічні послуги» (ч.ч. 1 і 2 ст. 368⁴ КК України), «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі» (ст. 369 КК України), «Зловживання впливом» (ст. 369² КК України). Всі чудово розуміють, що йдеться про діяльність конкретних фізичних осіб, а не юридичних [5].

Воля юридичної особи формується та виражається у рішеннях її одноособових або колегіальних органів, уповноважених представників, які можуть від імені юридичної особи набувати права та виконувати обов'язки. Виникає ситуація, за якої суб'єктом права є юридична особа, однак діяльність такого суб'єкта здійснюється лише за допомогою діяльності людини. Звідси очевидно, що така правова конструкція допускає наявність двох суб'єктів: юридичної особи, яка може бути суб'єктом пасивного права та бере на себе обов'язки, що випливають зі змісту управлінської діяльності її органів, і її уповноважених представників, які виконують організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські функції, можуть бути суб'єктами активного права, тобто виконувати у межах своєї компетенції обов'язки для організації. Виникає своєрідне «замкнуте коло» – юридична особа відповідальна за діяльність своїх органів, а її уповноважені представники – за діяльність юридичної особи.

Відомості про юридичну особу, щодо якої можуть застосовуватися заходи кримінально-правового характеру, вносяться слідчим або прокурором до Єдиного реєстру досудових розслідувань негайно після вручення уповноваженій особі такої юридичної особи повідомлення про підозру у вчиненні будь-якого із злочинів, передбачених ч. 1 ст. 963 КК України [5].

Про внесення таких відомостей слідчий або прокурор зобов'язаний не пізніше наступного дня письмово повідомити юридичну особу. Проведення щодо юридичної особи здійснюється одночасно з відповідним кримінальним провадженням, у якому особі повідомлено про підозру.

Під час здійснення досудового розслідування та судового провадження представником юридичної особи може бути адвокат, керівник юридичної особи чи інша особа, уповноважена законом або установчими документами, а також її працівник, повноваження якого підтверджується довіреністю.

Водночас обсяг прав представника в кримінальному провадженні є однаковий незалежно від того, хто саме є представником юридичної особи: адвокат або інша уповноважена особа юридичної особи.

З метою забезпечення конфіскації майна як виду заходу кримінально-правового характеру, а також стягнення з юридичної особи неправомірно отриманої вигоди на майно юридичної особи може бути накладено арешт.

З аналізу норм Кримінального процесуального кодексу України можна зробити висновок, що такий арешт може бути накладений тільки на юридичну особу, щодо якої здійснюється провадження, тобто після повідомлення уповноваженій особі такої юридичної особи повідомлення про підозру та внесення відповідних відомостей про юридичну особу до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Розгляд клопотання про арешт майна юридичної особи здійснюється слідчим суддею за участю представника такої юридичної особи.

Ще однією особливістю кримінального провадження у справах щодо застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичної особи є те, що укладення угоди про примирення та про визнання винуватості у кримінальному провадженні щодо уповноваженої особи юридичної особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, у зв'язку з яким здійснюється провадження щодо юридичної особи, не допускається.

Висновки. З огляду на вищенаведене варто визнати, що зміни, які вносяться сьогодні в Кримінальний кодекс України, засновані не на наукових підходах і є дещо хаотичними та безсистемними, що призводить до руйнування основних теоретичних конструкцій у науці кримінального права. На нашу думку, доцільно було б доповнити систему покарань судовим наглядом за діяльністю юридичної особи на певний строк. Таким чином, проблема визнання юридичної особи суб'єктом злочину є неоднозначною, що зумовлено її співвідношенням з фундаментальними принципами кримінального права та кримінально-правовим статусом суб'єкта злочину. Загалом зміни, внесені до Кримінального кодексу України, є прогресивними, проте потребують доопрацювання та подальшого законодавчого врегулювання з урахування зарубіжного досвіду.

Список використаних джерел

1. Келина С. Г. Ответственность юридических лиц в проекте нового УК РФ. *Уголовное право: новые идеи* / за ред. С. Г. Келина. Москва, 1994. С. 50–60.
2. Судова справа: підприємство за ґратами: веб-сайт. URL : <http://jurist.ua/?article/368> (дата звернення: 10.02.2020).
3. Крылова Н. Е. Уголовная ответственность юридических лиц во Франции: предпосылки возникновения и основные черты. *Вестник Московского университета*. 1998. № 3. С. 69–80.
4. Михайлов О. О. Юридична особа як суб'єкт злочину: іноземний досвід та перспективи його застосування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2008. 18 с.
5. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради*. 2001. № 25–26. С. 131.
6. Пан Дунмэй. Теория уголовной ответственности юридических лиц в КНР. *Уголовное право*. 2009. № 2. С. 30–35.

References

1. Kelina, S.G. (1994). *Otvettstvennost yuridicheskikh lits v proekte novogo UK RF [Responsibility of legal entities in the draft of the new Criminal Code]*. Moscow [in Russian].
2. Bogaty, V. (2013). *Sudova sprava: pidpriyemstvo za gratamy [Litigation: Enterprise behind bars]* Retrieved from <http://jurist.ua/?article/368> [in Ukrainian].
3. Krylova, N.E. (1998). *Ugolovnaya otvetstvennost yuridicheskikh lits vo Frantsii: predposilki voznikniveniya i osnovnie cherty [Criminal liability of legal entities in France: prerequisites and the main features]*. *Vestnik Moskovskogo universiteta - Bulletin of the Moscow University*, 3, 69-80 [in Russian].
4. Mikhailov, O.O. (2008). *Yuridichna osoba yak subyekt zlochinu: inozemniy dosvid ta perspektivi yogo zastosuvannya v Ukraini [Legal entity as a subject of crime: foreign experience and prospects of its application in Ukraine]: Extended abstract of candidate's thesis*. Kiev [in Ukrainian].
5. *Kriminalnyi kodeks Ukrainy [Criminal Code Ukraine]*. (2001, April 05). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].
6. Mr Dunmei, (2013). *Teoriya ugovolnoj otvetstvennosti juridicheskikh lits KNR [The Theory of Criminal Liability of Legal Entities in the PRC]*. *Ugolovnoye pravo - Criminal Law*, 1, 30-35 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 11.02.2020.

Порядок публікації матеріалів у фаховому збірнику наукових праць «Актуальні проблеми правознавства».

1) Приймаються роботи, написані **українською, російською або англійською мовами**, обсягом до 12 аркушів включно.

2) Рукопис статті повинен мати такі елементи:

- УДК;
- код ORCID;
- назва секції;
- прізвище та ініціали автора, науковий ступінь, посада;
- назва статті українською мовою;
- анотації українською і російською мовами (мінімум 700 знаків з пробілами), розширена анотація англійською мовою (мінімум 1800 знаків з пробілами), які повинні містити короткий виклад актуальності, мету та результати дослідження;
- ключові слова (не менше 5 позицій);
- основний текст статті;
- список використаних джерел;
- список використаних джерел англійською мовою (References).

3) Окрім рукопису статті до редакції подається **реферат** (розширена анотація англійською мовою (реферат має обов'язково містити: назву статті, прізвище та ініціали автора, посаду, місце роботи, короткий зміст статті. Мінімальний обсяг реферату – **300 слів**).

4) Стаття повинні містити такі елементи:

- постановку проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття;
- мету статті;
- виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Зазначені елементи виділяються в рукописі напівжирним шрифтом.

5) Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх сторін – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5.

Посилання на використані джерела здійснюється безпосередньо в тексті. У квадратних дужках зазначається порядковий номер використаного джерела, а через кому – конкретна сторінка (приклад – [1, с. 15]).

6) До редакції на електронну адресу **zbirnyktneu@ukr.net** подаються:

- електронний варіант статті;
- розширена анотація англійською мовою (реферат);
- завірена рецензія доктора або кандидата наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь);
- довідка про автора на окремій сторінці (прізвище, ім'я, по-батькові повністю, організація, посада, адреса, науковий ступінь, вчене звання, контактні телефони, поштова адреса для направлення авторського примірника журналу, електронна адреса);
- відсканована квитанція (інформація про оплату на сайті видання).

7) Редакція очікує, що надані матеріали раніше не публікувалися і не передавалися для публікації до інших видань.

Статті, які не відповідають наведеним вимогам, не приймаються до розгляду. Рукописи проходять рецензування та перевірку на наявність плагиату, за результатами якого редакційна колегія приймає рішення про публікацію статей або необхідності їх доопрацювання авторами.

Наукове періодичне видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗНАВСТВА

Науковий журнал

*Випуск 1 (21)
2020*

Літературний редактор: *Інна Калачик*
Комп'ютерне макетування: *Любов Верней*
Дизайн обкладинки: *Марія Одобецька*

Підписано до друку 28.02.2020 р.
Формат 60x84 ¹/₈. Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублікаторі.
Ум.-друк. арк. 24,5. Обл.-вид. арк. 27,3.
Замовлення № P014-01-20. Тираж 300 прим.

Адреса редакції:
464005 м. Тернопіль, вул. Микулинецька, 46а
тел. (0352) 26-06-36

www.appj.tneu.edu.ua
E-mail: zbirnyktneu@ukr.net

Видавець та виготовлювач:
Тернопільський національний економічний університет
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль 46004

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.*

Віддруковано у видавничо-поліграфічному центрі «Економічна думка ТНЕУ»
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль 46004
тел. (0352) 47-58-72
E-mail: edition@tneu.edu.ua
www.appj.tneu.edu.ua