# ПРАВО
## І СУСПІЛЬСТВО

Науковий журнал



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

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

**Офіційний сайт: www.pravoisuspilstvo.org.ua**

**Виходить 6 разів на рік**


## У номері


*РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ*

*ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ*

*АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО*

*ФІНАНСОВЕ ПРАВО*

*ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА*



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

**ISSN 2078-3736**

**3 ч. 2**
**2020**

# ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО

**3 ч. 2 ● 2020**

Науковий журнал

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

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



*Головний редактор* **М.В. Корнієнко**

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора

За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів

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

Рукописи не рецензуються і не повертаються

Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet Вченою радою Дніпровського гуманітарного університету (протокол № 6 від 28.05.2020 р.)

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

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

***РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:***
***ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ***

**КАРП'ЯК О. О.,**
здобувачка кафедри загальноправових дисциплін
*(Харківський національний університет внутрішніх справ)*

**УДК 340.15**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.1**

# ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКА ТА ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ НА УКРАЇНСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ (XVIII – ПЕРША ПОЛОВИНА XIX СТОЛІТТЯ)

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу державно-управлінської та фінансової діяльності на українських територіях у XVIII – першій половині XIX століття.

Аргументовано показано, що фінанси як частина суспільних відносин, та відносин особливого роду, дозволяють собі показати державне господарство у всіх його проявах цілому. Вони як індикатор служать визначником цивілізованості й розвиненості суспільства, держави в цілому і його інститутів окремо. Право ж, а точніше, законодавство є засобом досягнення поставлених перед урядом і суспільством цілей. Мета фінансової науки – вивчення державно-господарської діяльності в її історичному розвитку, аналіз причин виникнення і видозміни фінансових інститутів, відкриття еволюційних законів державного господарства. В той же час, мета науки історії держави й права – вивчення організаційно-правових основ фінансової системи як скелета державного механізму. Фінанси, як ніякі інші відносини, дозволяють простежити взаємовпливи і взаємопроникнення держави й права.

Доведено, що узагальнюючи реформи та державно-фінансову діяльність в представлені історико-правові рамки, варто виділити її головні напрямки, зокрема: скоротити до мінімуму всі відділи державного кредитування промисловості і сільського господарства, що тим самим має привести до зниження ставки процента; звести до мінімуму використання іноземних позик; збільшувати державні надходження в бюджет не через прямі податки, а шляхом непрямих зборів, зокрема, за допомогою відкупів і митних зборів, які вимагають мінімальних адміністративних витрат; забезпечення бюрократизації та централізації державного управління, сприяти переселенню селян і добровільного звільнення їх поміщиками від кріпацтва тощо.

Створення централізованого апарату управління фінансовою системою проходило довго і важко, проте з огляду на соціально-політичні і економічні обставини в країні в той час, результати міністерської реформи і фінансові реформи можна назвати не тільки значними, але і прогресивними. Маніфести 1802 і 1811 років представляли собою основу функціонування фінансової системи в першій половині XIX століття, але їх недоліком було поєднання в одному документі регулювання різних сфер суспільних відносин (адміністративних, фінансових і т. д.). Наслідком застосування такої юридичної техніки постала необхідність уточнення і доповнення існуючих фінансових норм новими, що

ще більше гальмувало фінансово-управлінську діяльність через постійні зміни та удосконалення.

***Ключові слова:*** *фінанси, фінансова система, українські території у складі Російської імперії, державне управління, фінансова діяльність, фінансовий контроль, державне регулювання фінансів.*

**Karpiak O. O. State-management and financial activity in the Ukrainian territories (XVIII – first half of the 19th century)**

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of public administration and financial activities in the Ukrainian territories in the XVIII-first half of the XIX century.

It argued that finance as part of social relations, and relations of a special kind, allow themselves to show the state economy in all its manifestations as a whole. They as an indicator serve as a determinant of civilization and development of society, the state as a whole and its institutions in particular. Law, or rather, legislation is a means to achieve the goals set before the government and society. The purpose of financial science is to study state economic activity in its historical development, to analyze the causes of the emergence and modification of financial institutions, and to discover the evolutionary laws of the state economy. At the same time, the purpose of the science of the history of the state and law is to study the organizational and legal foundations of the financial system as the skeleton of the state mechanism. Finance, like no other relationship, allows us to trace the interactions and interpenetration of state and law.

It proved that summarizing the reforms and public financial activities in the presented historical and legal framework, it is necessary to highlight its main directions, in particular: to minimize all departments of public lending to industry and agriculture, which should lead to lower interest rates; minimize the use of foreign loans; increase state revenues not through direct taxes, but through indirect fees, in particular, through ransoms and customs duties, which require minimal administrative costs; ensuring bureaucratization and centralization of public administration, facilitating the resettlement of peasants and the voluntary liberation of their landlords from serfdom, etc.

The creation of a centralized financial management system took a long and difficult time, but given the socio-political and economic circumstances in the country at the time, the results of ministerial reform and financial reform called not only significant but also progressive. The manifestos of 1802 and 1811 were the basis for the functioning of the financial system in the first half of the nineteenth century, but their disadvantage was the combination in one document of regulation of various spheres of social relations (administrative, financial, etc.). The consequence of the use of such legal techniques was the need to clarify and supplement the existing financial regulations with new ones, which further hampered the financial and managerial activities through constant changes and improvements.

***Key words:*** *finance, financial system, Ukrainian territories within the Russian Empire, public administration, financial activity, financial control, state regulation of finance.*

**Постановка проблеми.** Процес державно-управлінських реформ та перетворень триває в Україні й на сучасному етапі її розвитку, причому, широкомасштабна економічна реформа прямо та опосередковано залежить від історико-правового досвіду формування та вдосконалення фінансових відносин на всіх етапах розвитку українського державотворення. Будь-які соціально значимі зміни, розвиток і підтримка в належному стані соціально-політичних систем неможливі без фінансування. У свою чергу, фінансове забезпечення діяльності держави є важливою складовою державного суверенітету і необхідною умовою для виконання державою та її органами необхідних для підтримки такого суверенітету публічних соціальних, політичних, організаційних та інших управлінських функцій. Для

цього державі необхідна добре відрегульована система фінансових установ, представлена центральними і місцевими державними органами фінансового управління.

Виходячи з багатовікових традицій аж до недавнього часу у вітчизняній юридичній та економічній науці визначальною була точка зору, відповідно до якої фінансова політика, здійснювана державою розглядалася в якості одностороннього владного імперативу, обов'язкового веління, в основу виконання якого були покладені не стільки раціонально-правові, скільки харизматичні (спиралися на ідею «неоплатного боргу» громадян перед державою) установки. Реформаційні перетворення в політико-правовій сфері життєдіяльності суспільства зумовили його соціальну переорієнтацію. На зміну ціннісним детермінантам, що сформувалися в умовах абсолютизму, соціалістичного колективізму, прийшли характерні для західної політико-правової думки ідеали політичного і економічного лібералізму. В сфері фінансової політики держави актуалізувались концептуальні напрямки, в рамках яких обґрунтовувалась необхідність перегляду суті і змісту функції фінансової діяльності держави і правового регулювання фінансових відносин, підпорядкування її принципам правової держави і громадянського суспільства.

**Стан дослідження.** Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, зокрема державно-управлінська діяльність по відношенню до українських земель, які знаходились під владою інших держав у представлені хронологічні рамки була об'єктом досліджень таких провідних вчених у історико-правовій науці як Д. В. Галкін, О. М. Головко, В. Д. Гончаренко, К. Р. Добкіна, В. Є. Кириченко, О. Л. Копиленко, В. В. Россіхін, В. О. Рум'янцев, О. Д. Святоцький, М. М. Страхов, А. Є. Шевченко, О. Н. Ярмиш. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, дослідження та комплексний аналіз державно-управлінської та фінансової діяльності на українських територіях належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз державно-управлінської та фінансової діяльності на українських територіях у XVIII-першій половині XIX століття.

**Виклад основного матеріалу.** Фінанси як частина суспільних відносин, та відносин особливого роду, дозволяють собі показати державне господарство у всіх його проявах цілому. Вони як індикатор служать визначником цивілізованості й розвиненості суспільства, держави в цілому і його інститутів окремо. Право ж, а точніше, законодавство є засобом досягнення поставлених перед урядом і суспільством цілей. Мета фінансової науки – вивчення державно-господарської діяльності в її історичному розвитку, аналіз причин виникнення і видозміни фінансових інститутів, відкриття еволюційних законів державного господарства [1, с. 15]. В той же час, мета науки історії держави й права – вивчення організаційно-правових основ фінансової системи як скелета державного механізму. Фінанси, як ніякі інші відносини, дозволяють простежити взаємовпливи і взаємопроникнення держави й права.

Перші спроби упорядкування системи управління фінансами та створення відомств в Росії можна віднести до часу Петра I. На початку XVIII століття Петро I піддав фінансову систему кардинальним змінам. По-перше, був створений урядовий сенат, в обов'язки котрого входило збирання і надходження державних доходів, покриття витрат [2, с. 98]. По-друге, засновуються колегії, які є органами галузевого управління. Функції колегій були розподілені нечітко, що перешкоджало їх ефективної діяльності. Колегії виявилися недієздатними: не маючи владних повноважень в сфері стягнення податків, рекрутських зборів, місцеві відомчі установи були змушені звертатися до губернаторів і воєвод, фактично потрапляючи в повну залежність від обох органів місцевого управління.

На початку XIX століття система правового регулювання управління фінансами мала архаїчний характер. Фінансове законодавство було суперечливим і відсталим від розвитку суспільних відносин. Накопичений державний борг, високі темпи інфляції й хронічний дефіцит бюджету не могли сприяти формуванню гармонійної успішної державної політики,

а до кінця XVIII століття навіть не були спроби створення єдиного бюджету: уряд звертався до казни в міру виникнення нових потреб у фінансуванні того чи іншого виду діяльності. Катерина II усвідомлювала необхідність складання єдиного бюджету, проте нормативного закріплення таке важливе починання не отримало, що дозволяло відступати від принципу єдності бюджету в бюджетному процесі.

Однак перші кроки в області упорядкування правового регулювання фінансової діяльності держави до початку розглянутого в роботі періоду були зроблені. По-перше, управління фінансами держави сформувалося як самостійна сфера державного управління, що має місцевий і центральний апарат. По-друге, виділився головний напрямок реорганізації державних фінансів – поступова концентрація всіх фінансових ресурсів в одному централізованому фонді – бюджеті, а грошових коштів казни – в казначействах, формується єдина система національного рахівництва. По-третє, були створені організаційно-правові основи для встановлення стадій бюджетного процесу: виділяється фінансове планування і функції виконання дохідної та видаткової частин бюджету. І, нарешті, були створені умови для існування єдиного бюджету. Створення казначейств забезпечило умови ліквідації системи спеціалізації доходів, при якій певний збір прямо призначався і використовувався для фінансування певного виду витрат. Тому створення системи казначейств спричинило розвиток єдності бюджетного процесу [3, с. 50].

Крім створення системи спеціалізованих органів, в часи правління Катерини II була відтворена й отримала чітку законодавчу основу ще одна складова принципу єдності бюджетного процесу – систематичне складання державних розписів. В цілому, це було ознакою розвитку бюджетних правовідносин і вимагало подальшого реформування і створення відповідної системи правового регулювання, оскільки не дивлячись на позитивні риси в управлінні фінансами до початку XIX століття, фінансова система перебувала в занепаді.

На думку Сперанського М. М., головна мета правової реформи системи державних установ полягала в тому, щоб призвести до єдності різні частини управління й встановити між ними правильні і постійні відносини. Зміни за європейським зразком адміністративної системи імперського ладу при зіткненні з повсякденною практикою приводило до вироблення оптимальних форм взаємодії європейського досвіду з українсько традицією. Реформа зрештою сприяла продовженню дуже важливого процесу – формування галузей державного господарства і, як однієї з його сторін, – фінансового відомства з рядом специфічних завдань [4, с. 101].

Міністерська реформа 1802 і 1811 рр. привела до створення єдиного фінансового відомства – Міністерства фінансів. Вперше на рівні законодавства згадується такий термін, як фінансова система держави. Як уже згадувалося, до цього єдиного органу, який керував фінансами, не існувало. Традиційна система управління державою передбачала закріплення за окремими наказами своїх дохідних джерел [5, с. 85]. Практично кожен податок призначався для покриття визначеної витрати: подушне оподаткування було джерелом утримання армії, шинкарські збори йшли на потреби флоту, соляні збори – на палацові витрати тощо. Законодавчо повноваження Міністерства фінансів та інших фінансових органів у сфері фінансової діяльності держави та фінансового контролю оформлялися в кілька етапів. Перший етап – розробка кардинальних реформ державного управління та фінансової системи, проведення так званої міністерської реформи, створення Міністерства фінансів.

Діяльність перших міністерств виявила недоліки Маніфесту 1802 року, які, як зауважив М. М. Сперанський, складалися в змішанні справ і влади між Сенатом і міністерствами, в невизначеності влади й нестачі відповідальності останніх. Крім того, до упущень Маніфесту віднесемо відсутність в ньому норм, які чітко визначають компетенцію міністрів, склад міністерств, організацію діловодства, а також порядок взаємодії міністрів з вищим і нижчим органами і установами [6, с. 285].

Очевидно, що така перехідна система не могла проіснувати довго. Об'єктивно виникла потреба у зміні державного устрою, внаслідок чого почався другий етап міністерської реформи, на чолі якої став М. М. Сперанський. У складеному ним проекті було представ-

лено реалізацію принципу поділу влади на законодавчу, судову і виконавчу. При організації виконавчої влади основна увага приділялася детальній регламентації сфери діяльності й діловодства кожного міністерства, а головне – особистої відповідальності міністрів. Зокрема, було окреслено коло діяльності Міністерства фінансів: завданням цього міністерства поділяється на три головні поділи: джерела доходів, їх управління та розподіл за витратами; рух капіталів, що входять в казначейство, їх оборот і вірний рахунок; звіти, якими користуються. Важко припустити, щоб в просторій державі один міністр міг керувати цими трьома частинами.

Ідея законодавчого закріплення суміщення посади міністра фінансів і державного скарбника належала Д. А. Гур'єву, який вказував, що державне казначейство є друга істотна частина управління фінансів, на нього покладено збирання приходу і відпустку його на групи. Еволюція законодавства в області перетворень міністерської системи призвела до того, що до кінця 50-х років XIX століття основним завданням Міністерства фінансів було управління: джерелами державних доходів (за винятком державного майна); рухом державних коштів; державним кредитів (вирішення питань щодо укладення державних позик і виконання зобов'язань за ними); торгівлею і промисловістю; бюджетним процесом.

Другий етап – це видання законодавчого акту від 17 серпня 1810 року «Поділ державних справ по міністерствах», що передбачав розмежування функцій між Міністерством внутрішніх справ і Міністерством фінансів, і «Спільної установи міністерств» від 25 червня 1811 року – спеціального документа, в якому визначалася доцільність і однаковість організацій створюваних міністерств, особливості їх діловодства, функцій, прав, обов'язків, відповідальності, системи взаємин структурних підрозділів, порядок їх взаємодії та інші питання. Відтак, було визначено типові схеми організації діловодства міністерств і приблизно однакову для всіх організаційну структуру управління міністерством. Так, на чолі міністерства – міністр, при ньому «товариш» – заступник, при міністрові також – канцелярія і рада, а далі – відповідні підрозділи – департаменти, відділи, відділення, служби, і т.п. [7, с. 560-561]

Робочий апарат будь-якого міністерства, в тому числі і Міністерства фінансів, складався з декількох Департаментів, які поділялися на відділення, а останні – на столи. В основі організації міністерств стояв принцип єдиноначальності – пряме і безпосереднє підпорядкування нижчестоящих вищестоящим. У кожному міністерстві було загальна присутність – дорадчий орган, що складається з директора департаменту та начальників відділень, яке розглядало справу, що стосується всіх відділень. Крім цього, до складу міністерств входили і «особливі установлення»: особливі канцелярії, лічильні відділення, вчені кабінети, лабораторії та інші підрозділи спеціального призначення. В рамках міністерств діяли і чиновники для особливих доручень.

Міністри призначалися главою держави і були відповідальні перед ним. Цей фактор тільки посилював принцип єдиноначальності в управлінні державним апаратом. Посада міністра фінансів мала дві основні задачі: управління казенними та державними частинами, які доставляють уряду потрібні на утримання його доходи, і генеральне розподілення всіх доходів по різних частинах державних витрат.

Третій етап – створення у 1811 році Головного управління ревізії державних рахунків і Департаменту Державного казначейства в 1821 р У 1810 р ряд установ, які здійснюють формальний контроль за витратами всіх казенних і громадських сум і капіталів, були об'єднані в Головне управління ревізії державних рахунків. До цього в лютому 1809 року була затверджена доповідь Державного скарбника про правила ревізії рахунків. Ці правила спрощували і прискорювали ревізію: тепер при її проведенні головну увагу слід звертати на з'ясування правильності обліку та фактичного надходження державних доходів, а також на відповідність правовим актам проведених витрат. Компетенція та устрій нового органу фінансового контролю закріплювалися в Маніфесті від 28 січня 1811 року «Про устрій головного управління ревізії державних рахунків», згідно з яким, вказане відомство повинно було перевіряти витрати всіх казенних і громадських сум і капіталів. Видання

даного нормативного акту починає історію розвитку самостійного державного контролюючого фінансову сферу органу.

Потрібно зауважити, що на початку XIX ст. фінансовий контроль носив, як правило, формальний характер і обмежувався лише перевіркою документів, звітів і книг. Самостійних органів на місцях Державне управління ревізії державних рахунків не мало. Крім цього законодавець звільнив багато міністерств від обов'язку надавати звіти до даного органу.

Так була сформована система органів управління фінансами в першій половині XIX століття. Етапи законодавчого оформлення їх повноважень, визначених не в порядку хронології, а на підставі їх значущості для встановлення правового статусу того чи іншого фінансового органу. М. М. Сперанський, будучи головним розробником реформаторських законопроектів, створив основи для подальшого закріплення правопорядку і системи контролю в сфері фінансів. Однак законопроекти вимагали доопрацювання, а реформи чекали свого продовження.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що узагальнюючи реформи та державно-фінансову діяльність, варто виділити її головні напрямки, зокрема: скоротити до мінімуму всі відділи державного кредитування промисловості і сільського господарства, що тим самим має привести до зниження ставки процента; звести до мінімуму використання іноземних позик; збільшувати державні надходження в бюджет не через прямі податки, а шляхом непрямих зборів, зокрема, за допомогою відкупів і митних зборів, які вимагають мінімальних адміністративних витрат; забезпечення бюрократизації та централізації державного управління, сприяти переселенню селян і добровільного звільнення їх поміщиками від кріпацтва тощо.

Створення централізованого апарату управління фінансовою системою проходило довго і важко, проте з огляду на соціально-політичні і економічні обставини в країні в той час, результати міністерської реформи і фінансові реформи можна назвати не тільки значними, але і прогресивними. Маніфести 1802 і 1811 років представляли собою основу функціонування фінансової системи в першій половині XIX століття, але їх недоліком було поєднання в одному документі регулювання різних сфер суспільних відносин (адміністративних, фінансових і т. д.). Наслідком застосування такої юридичної техніки постала необхідність уточнення і доповнення існуючих фінансових норм новими, що ще більше гальмувало фінансово-управлінську діяльність через постійні зміни та удосконалення.

**Список використаних джерел:**

1. Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы. Санкт-Петербург : Изд-во О. Н. Поповой. 333 с.
2. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. Москва : Высшая школа, 1968. 368 с.
3. Коломиец А. Г. Дней Александровых прекрасное начало (Государственные финансы России в первые годы 19-го столетия). *Финансы*. 1998. № 12. С. 50-51.
4. Кухарець Л. В. Перші фінансові кроки України. *Фінанси України*. 1997. № 1. С. 100-101.
5. Баггер Х. Реформы Петра Великого. Москва : Прогресс, 1985. 200 с.
6. Сперанский М. М. План государственного преобразования графа М. М. Сперанского : (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.) : С прил.: «Записки об устройстве судебных и правительств. учреждений в России», (1803 г.), статей «О государственных установлениях», «О крепостных людях» и «Пермского письма к императору Александру». Москва : Русская мысль, 1905. 359 с.
7. Балканов Н. П. Свод законов Российской империи. Полный текст всех 16 томов, согласованный с последними продолжениями, постановлениями, изданными в порядке ст. 87 Зак. Осн., и позднейшими узаконениями: алфавитный указатель к Своду законов Российской империи. Петгроград, 1914. 1030 с.

**КУРАХ Л. В.,**
суддя
*(Мукачівський міськрайонний суд)*

**УДК 340.1**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.2**

# ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЄВГЕНІКИ: ІСТОРИЧНИЙ ЕКСКУРС

В статті вивчається історія євгенічних практик, їх сприйняття в суспільстві та в праві. Проаналізовану тематичну літературу та етимологію, які стосувалися євгеніки та ставлення до неї в древньому світі. Констатовано, що євгеніка застосовувалася та віталася ще в стародавніх країнах, про що свідчать збережені праці тогочасних мислителів.

Досліджено особливості правового регулювання та наукового вивчення євгенічних практик в Середні віки та період Просвітництва, що дало змогу виявити не лише безліч прихильників втручання в шлюбні правовідносини з метою покращення якості наступного покоління, але й нормативні правила поведінки такого роду. Проаналізовано зародження євгеніки як науки, що відбулося наприкінці 19-го століття та сталося старання Френсіса Гальтона, якого називають батьком євгеніки.

Встановлено, що стерилізація, як один з методів євгеніки став популярним на початку 20-го століття та здобув піку своєї популярності в першій половині даного століття, поширившись в правові системи більшості штатів Сполучених Штатів Америки та в багацько європейських країн, в числі яких Норвегія, Данія, Фінляндія, Сполучені Штати, Естонія, Вільне Місто Данциг, Швейцарія, Англія, Бермуди, Канада, Мексика, Японія, Німеччина, а також Радянський Союз.

Досліджено методи та засоби євгенічних практик під час періоду Нацистського режиму, який по праву можна назвати найжахливішим та найжорстокішим за всю історію даної науки. Констатовано, що саме завдяки даному історичному періоду євгеніка є негативно сприйнятою в суспільстві і сьогодні. Встановлено, що друга половина 20-го століття присвячена розвиткові прав людини та закріпленню таких норм в численних нормативних документах міжнародного права. Доведено, що е дивлячись на це, деякі з євгенічних практик, а саме селективний шлюб та стерилізація продовжують залишатися актуальними проблемами і в сучасному світі.

Вивчення сучасної ліберальної євгеніки дало змогу констатувати переродження старої євгеніки, яка продовжує залишатися контраверсійною темою в правовій науці та вирізняється тим, що селекції піддається не людина, а біологічний матеріал.

***Ключові слова:*** *євгеніка, селекція людини, стерилізація, шлюб, генетика, права людини.*

**Kurakh L. V. The concept and legal regulation of eugenics: a historical digression**

The article studies the history of eugenic practices, their perception in society and in law. The thematic literature and etymology related to eugenics and attitude to it in the ancient world are analyzed. It is stated that eugenics was used and welcomed in ancient countries, as evidenced by the preserved works of contemporary thinkers.

The peculiarities of legal regulation and scientific study of eugenic practices in the Middle Ages and the Enlightenment were studied, which allowed to identify not only many supporters of interfering in marital relations to improve the quality of the next generation, but also regulations of this kind. The origin of eugenics as a science, which took place at the end of the 19th century and the efforts of Francis Galton, who is called the father of eugenics, is analyzed.

It has been established that sterilization as one of the methods of eugenics became popular in the early 20th century and reached the peak of its popularity in the first half of this century, spreading to the legal systems of most US states and many European countries, including Norway, Denmark , Finland, United States, Estonia, Danzig Free City, Switzerland, England, Bermuda, Canada, Mexico, Japan, Germany, and the Soviet Union.

The methods and means of eugenic practices during the period of the Nazi regime, which can rightly be called the most horrible and cruel in the history of this science, have been studied. It is stated that due to this historical period eugenics is negatively perceived in society today. It is established that the second half of the 20th century is devoted to the development of human rights and the enshrinement of such norms in numerous normative documents of international law. It has been proven that, in view of this, some of the eugenic practices, namely selective marriage and sterilization, continue to be relevant issues in the modern world.

The study of modern liberal eugenics has made it possible to state the rebirth of the old eugenics, which continues to be a controversial topic in legal science and is characterized by the fact that the selection is not human, but biological material.

***Key words:*** *eugenics, human selection, sterilization, marriage, genetics, human rights.*

Євгенічні практики ввійшли в історію людства як негативні та жорстокі явища, що найбільше асоціюються з періодом правління нацистів. Однак, історичні джерела свідчать про те, що євгеніка виникла задовго до 20-го століття, ще в період Стародавнього Риму та не обов'язково носила звірський характер.

Не дивлячись на заборону євгенічних практик в багатьох міжнародно-правових документах, а також нещодавнє закріплення такої заборони як частини права на цілісність особистості в Хартії основоположних прав ЄС, на практиці в багатьох країнах світу продовжують активно розвиватися нерівні шлюби, шлюби з розрахунку, а стерилізація в деяких національних країнах являється явищем, що не лише дозволяється, але й пропагується зі сторони влади. Окрім цього, розвиток біомедицини та генетики, увібравши в себе минулий досвід, створив нову, неврегульовану сьогодні правнучку старої євгеніки – нео-євгеніку, яка вдосконалює генетичні якості особи та її нащадків на рівні найменших складових організму людини.

В силу цього, вивчення історії євгеніки та її правового регулювання видається актуальним та являється метою даної статті.

Сам термін «євгеніка» (від грец. Ευγενες – породистий) походить з грецької мови і в перекладі означає «добре» і «існування, зростання», «хороший рід». Євгеніка являє собою систему вчень та практик, які направлені на покращення генетичної якості людського роду. Історичні джерела свідчать про те, що такого ефекту зазвичай намагалися добитися шляхом виключення та знищення людей та груп людей, які вважалися «неякісними» та осуджувалися за тими чи іншими критеріями, в той самий час підтримуючи та розвиваючи ті прошарки представників роду людського, які вважалися «правильними», якісними та кращими.

В основі євгенічних ідей лежать уявлення про покращання людського роду шляхом вивільнення генотипу людини від шкідливих спадкових ознак і збагачення його цінними для фізичного і розумового розвитку генами. Євгеніка, попри її спотворення і дискредитацію, послужила стимулом зародження і розвитку генетики людини та одного з її розділів – медичної генетики [1, с. 57].

Євгенічні практики та вчення зустрічаються ще в історії Древньої Греції. На той час, такі дії сприймалися як абсолютно нормальне і навіть корисне та позивне явище. Платон наполягав на застосуванні селективних практик, в результаті чого він розраховував захистити та розширити вищий клас серед населення. Подібні ідеї підтримував і Аристотель, який наполягав на тому, що держава повинна всіма можливими способами сприяти збільшенню числа осіб, що являються вищим класом.

Варто також пригадати відомі Спартанські традиції, якими було введено правило оглядати кожного новонародженого спартанця радою старійшин (Геросія), яка вирішувала чи немовля є фізично повноцінним, а отже придатним для подальшого існування. Тих же, хто не підпадав під встановлені критерії фізичного здоров'я позбавляли життя скидуючи у прірву. Хоча, варто відмітити, що доказом даного твердження слугували праці Плутарха, які були спростовані грецькими археологами в 2007 році.

Римське право містило в собі законне зобов'язання для батька негайно вбивати свою дитину, якщо вона була «значно деформована».

Дослідження історичних джерел доказує, що ідеї селективності роду людського існували і в Середньовіччі та епоху Просвітництва.

В цей період ідеї покращення спадковості потомства шляхом євгенічних практик виражалися в формі регулювання шлюбних вуз. Так, Томас Мор в «Утопії» (1516 рік) стверджував, що перед одруженням чоловік та жінка повинні були показатись один одному повністю оголеними, щоб підтвердити відсутність якихось фізичних вад. Ще далі у своїй праці «Місто Сонця» 1636 року пішов відомий філософ Фома Аквінський, який наполягав, що шлюбне життя є частиною інтересів держави, а вирішальним голосом для дозволу на шлюб повинне було заключення лікаря.

Такого роду ідеї продовжували розвиватися і у 18 столітті. Так, Йоган-Петер Франк в своїй роботі «Система ідеальної медичної поліції» 1788-го року писав, що перед одруженням майбутні чоловік та дружина повинні заприсягнутися, що не мають ніяких спадкових хвороб, в той час як країна зобов'язана створити систему заходів для заохочення шлюбів між людьми з хорошою спадковістю, а союзи між особами з поганими спадковими рисами необхідно взагалі заборонити.

В Росії в 1722 році було прийнято Закон, який забороняв шлюб для людей з розумовими вадами. А представники науки 19 сторіччя взагалі пов'язували євгенічні практики з воєнною міцністю країни, в силу чого почали виникати розмови не лише про покращення біологічних якостей наступного покоління, а й про створення могутньої вищої раси, яка б винищила слабших та нижчих [2].

Як складова внутрішньої політики негативна євгеніка почала з'являтися з кінця XIX – початку XX століття і набула піку свого розвитку в 30-ті роки. У ці часи вона була частиною соціальної інженерії, за словами прихильників, дуже міцно пов'язаної з іншими її складовими. Сучасне розуміння такого явища в науці як і сам термін «євгеніка» було започатковано в другій половині 19 століття англійським вченим психологом Френсісом Галтоном.

Галтона в його науковій роботі сильно надихали вчення його напів-кузена, Чарльза Дарвіна про еволюцію. На базі Дарвінізму та теорії «природнього відбору» (хоча сам Чарльз Дарвін не погоджувався з вченим), Френсіс Галтон переконував, що бажані людські якості є спадковими рисами. В 1863 році він сформулював базові принципи євгеніки, запропонувавши вивчати явища, які можуть оптимізувати спадкові якості майбутніх поколінь (інтелектуальні та розумові здібності, здоров'я, обдарованість, талант тощо). Перші замальовки теорії було представлено в статті «Спадковий талант та характер» в 1865 році, які були більш глибинно досліджені автором в книзі «Спадкування таланту» в 1869-му, в якому він дійшов висновків про спадкування таланту. Він запровадив статистичний, генеалогічний, близнюків методи дослідження, а також тестову діагностику і анкетування [3, с. 118].

Сам же термін «євгеніка», автор ввів в 1883 році, через рік після смерті Дарвіна, в своїй книзі «Дослідження людських здібностей та їх розвиток» яка визначалася ним як наукова та практична діяльність з виведення покращених сортів культурних рослин та порід домашніх тварин, а також для охорони та покращення спадковості людини.

Після започаткування науки генетики, євгеніка стала асоціюватися з генетичним детермінізмом, вірою в те, що людський характер повністю або в своїй абсолютній більшості обумовлений генами, незалежно від освіти чи способу життя. Френсіс Гальтон також звернув увагу на нерівномірне розмноження різних верств населення: посилене серед простого люду і незначне серед аристократії. Він вважав, що «високообдаровану расу людей» можна вивести «шляхом відповідних шлюбів упродовж кількох поколінь».

Не дивлячись на свою контраверсійну природу та двояке сприйняття в наукових колах, в кінці 19-го та на початку 20-го століть, євгеніка була доволі популярною та навіть стала науковою дисципліною, що викладалася в багатьох коледжах та університетах та активно спонсорувалася з багатьох фондів тих часів. В 1907 році Гальтот визначив євгеніку, як науку, що вивчає всі фактори, які покращують вроджені якості раси». В тому ж році ним було створено Товариство Євгенічної освіти Британії, що стало першим свого роду в світі. В 1921 подібне товариство було сформоване і в Сполучених Штатах.

Англійський філософ і соціолог Герберт Спенсер (1820–1903) зазначав, що розвиток медицини і гігієни дає змогу вижити непристосованим особам, котрі обтяжують суспільство [4, с. 40].

Євгенічні ідеї привернули увагу в 1900-му році, коли англійський математик, біолог, філософ Карл Пірсон (1857–1936) прочитав лекцію «Про національне життя з точки зору науки» [5, с. 91]. Він був професором прикладної математики і механіки (з 1884 року) та євгеніки (з 1911 року) Лондонського університету. Разом з Френсісом Гальтоном учений став одним з основоположників біометрії. У 1904 році Френсіс Гальтон організував при Лондонському університеті Національну євгенічну лабораторію. У 1912, 1921 та 1932 роках відбулись міжнародні конгреси з євгеніки.

Три Міжнародні конференції з питань євгеніки відбулися в 1912 в Лондоні, в 1921 і 1932 в Нью-Йорку. На останній з вищеназваних, один з вчених прямо заявив, що, безсумнівно, якби в США Закон про стерилізацію застосовувався активніше, то вже менш ніж за сто років вдалося б викорінити 90% злочинів, ідіотизму, слабоумства, безумства та статевих збочень, не говорячи вже про багато форм дефективності та дегенерації.

Першим серед штатів, який прийняв закон про євгенічні практики стала Індіана в 1907 році. Одним з найсуворіших в даній сфері вважається закон Північної Кароліни, згідно якого стерилізації піддавалися всі люди з IQ нижче 70-ти. А біднякам, які добровільно погодились на стерилізацію, платили премію в 200 доларів.

У 1927 році політика стерилізації генетично «дефективних» людей була підтримана Верховним судом США у справі мешканки штату Вірджинія Керрі Бак (Carrie Buck), яка намагалася оскаржити рішення влади про її примусову стерилізацію [6].

У цілому примусова стерилізація, як захід негативної євгеніки, здійснювалася в США до 1974 року. В окремих штатах заходи негативної євгеніки відігравали одночасно як каральну, так і превентивну роль. Так, і до теперішнього часу особам, які вчинили злочини на сексуальному ґрунті, надається можливість заміни довічного ув'язнення добровільною хімічною кастрацією [7].

В Європі такого роду кастрація вперше була реалізована в 1925 році в Данії, за рішенням суду. З 1934 по 1976 роки програма примусової стерилізації «неповноцінних» реалізовувалася в Швеції. До числа країн, що схвалили, наприклад, закони про стерилізацію протягом 1907–1931 років належать Норвегія, Данія, Фінляндія, Сполучені Штати, Естонія, Вільне Місто Данциг, Швейцарія, Англія, Бермуди, Канада, Мексика, Японія, Німеччина, а також Радянський Союз. Починаючи з кінця 20–30-х років уряди названих країн проводили широкомасштабну політику, що містила елементи негативної євгеніки.

Аналіз різного роду джерел надає можливість визначити й функції негативної євгеніки як складової внутрішньої політики окремих держав. Перш за все, це превентивна функція, а саме запобігання народженню дітей в осіб, які вважалися носіями дефектних генетичних ознак, та попередження народження дітей в осіб, які мають шкідливі звички (алкоголізм, асоціальна поведінка). Сюди також відноситься карально-репресивна функція, тобто вико-

ристання в якості додаткового покарання за злочин (переважно сексуального характеру). Варто відзначити регулятивну функція в формі контролю за демографічною ситуацією (рівнем народжуваності). Не слід ігнорувати і економічну функцію, адже євгеніка передбачала заощадження державних коштів на утримання непрацездатних та їх лікування [8].

Не дивлячись на широку прихильність до євгенічних практик зі сторони науковців, активістів та політиків, все ж були й інститути, які негативно відносилися до них та виражали публічний осуд. Таким інститутом, в першу чергу, була католицька церква. В 20-х роках популярність цієї державної політики досягла такого рівня, що викликала стурбованість римсько-католицької церкви. В 1930 році Папа Пій XI видає буллу з її засудженням: Castii connubii [9].

На сучасне негативне її сприйняття нічого так сильно не вплинуло як період Нацистського режиму. Так звана «Нацистська євгеніка» відрізнялася тим, що базувалася на расистських соціальних політиках, якою виправдовували біологічне вдосконалення арійської раси, що здійснювалося через євгенічні практики та лежало в центрі нацистської ідеології. В тогочасній Німеччині, євгеніка була більш відомою під назвою «расова гігієна».

Окрім того, німецькі апологети покращання людського роду вбачали позитивні аспекти у війнах: нібито війна пробуджує сили нації, що дрімали, і народжуваність зростає до такого рівня, що покриває втрати у війні [10, с. 82].

Загальновідомо, що євгеніка була використана для виправдання злочинів, здійснених під час другої світової війни. Нині трагічні сторінки «расової гігієни» найчастіше асоціюються з терміном «євгеніка». Радикальні євгенічні погляди поділяли й багато визначних учених, зокрема лауреати Нобелівської премії: австрійський біолог, засновник етології Конрад Лоренц (1903–1989); французький хірург, трансплантолог Алексіс Каррель (1873–1944) та інші. На жаль, шлях від сумнівних теорій до їх жахливих впроваджень у практику виявився напрочуд коротким.

Люди, що підпадали під знищення згідно нацистської євгеніки проживали ізольовано в спеціальних державних установах, що називалося «життя, недостойне життя». Зокрема, в період з 1933 по 1945 роки примусовій стерилізації були піддані різноманітні «неповноцінні особи»: євреї, цигани, люди з відхиленнями розвитку, душевнохворі, комуністи і так далі. Пізніше було прийняте рішення про більшу доцільність їх фізичного знищення. Більше 400 тисяч були піддані примусовій стерилізації, а ще 300 тисяч були позбавлені життя згідно Акту Т4 (програма з масових евтаназій).

Саме нацистська Німеччина використала найширший спектр засобів негативної євгеніки. Основними засобами реалізації негативної євгеніки в політиці були: заборона шлюбів з представниками інших «нижчих» рас; заборона шлюбів з представниками інших національностей; заборона спільного проживання; обов'язковий медичний огляд майбутнього подружжя; примусова стерилізація та кастрація; примушування до «добровільної стерилізації»; активна евтаназія; сприяння народженню та вихованню дітей від осіб, що пройшли «расовий відбір»; оперативне «лікування» осіб з негетеросексуальною орієнтацією; заборона на еміграцію особам, які мають спадкові, психічні захворювання та не спроможні себе утримувати [8].

Закон для попередження спадкування хворого потомства ( Law for the Prevention of Hereditarily Diseased Offspring), що набув чинності в 1933 році, дозволяв стерилізацію будь-якого громадянина, який згідно висновку «Суду генетичного здоров'я» страждав від списку генетичних розладів.

Закон про спрощення системи охорони здоров'я (The Law for Simplification of the Health System) від 1934 року запровадив такий орган як Інформаційні центри з генетичної та расової гігієни, а також «Офіси здоров'я». Закон також описував звинувачення та оцінку осіб, які були в результаті відправлені до Судів генетичного здоров'я.

Після того, як нацисти прийняли в 1935 році Нюрнберзькі закони, стало обов'язковим для обох партнерів у шлюбі проходити тестування на наявність генетичних захворювань з метою збереження «чистоти» Арійської раси.

Після Нюрнберзького Процесу та послідуючого кодексу, а також прийняття Загальної декларації прав людини Євгенічні практики втратили таку популярність та почали все більше засуджуватися.

Країни-члени Ради Європи та інші країни, підтримуючи Загальну Декларацію прав людини 1948 року, Конвенцію про захист фундаментальних прав та свобод людини 1950 року, підписали Конвенцію про біомедицину і права людини 2005 року.

Окрім цього, існують також і інші міжнародні документи по даній тематиці:

– Загальна декларація про геном людини та права людини, ЮНЕСКО, 1997 р.;

– Конвенція про захист прав та гідності людини в зв'язку з застосуванням досягнень біології та медицини;

– Конвенція про права людини та біомедицину, Рада Європи, 1997 р. та додаткові протоколи до неї: про заборону клонування людини, про трансплантологію та біомедичні дослідження;

– Загальна декларація про біоетику та права людини, ЮНЕСКО, 2005 р.;

– Декларація про клонування людини, ООН, 2005 рік;

– Гельсінська декларація Всесвітньої медичної асоціації (1964 року, в останній редакції 2000 року) «Етичні принципи проведення наукових медичних досліджень за участю людини».

В силу ореолу поганої репутації, що був створений нацистами навколо євгенічних практик, практично ніхто не наважуються назвати політику заохочення розмноження більш розумних, здорових громадян євгенікою. Хоча такого роду політика проводиться в деяких країнах, до прикладу, в Сінгапурі.

В жовтні 2015 року, Міжнародний Комітет Біоетики ООН висловився стосовно даної проблематики, що етичні проблеми людської генної інженерії не потрібно плутати з етичними проблемами євгенічних практик 20 століття. З іншого боку, дане питання залишається проблематичним, оскільки ставить під питання рівність людини і прокладає шлях для нових форм дискримінації та стигматизації тих, хто не хоче або не може собі дозволити застосування подібних технологій [11].

Причиною відродження євгеніки в XXI столітті є значні досягнення в галузі науки і техніки, що заклали базу для відродження старих соціальних практик на основі нових технологій. Як результат, однією з найбільш контраверсійних тем сучасності стала проблематика ліберальної євгеніки. На відміну від традиційної, ліберальна євгеніка як предмет свого впливу має не генофонд нації, а тільки геном окремої людини. Відновлення євгенічного впливу на рівень окремого генома і навіть конкретного гена створює передумови для розвитку євгенічної політики, відповідно до якої головна роль відводитиметься не державі, а парі потенційних батьків або навіть окремому індивідові, який прагне створити свою покращену копію методом клонування. Таким чином, суть ліберальної євгеніки звернена до ідеології ринкового суспільства, до потреб покупця євгенічних послуг у «генетичних супермаркетах».

Таким чином, можна зробити висновок, що в майбутньому перспективи євгеніки як ідеї і як практики не будуть знищені, а переродяться з оцінювання та відбору людей в оцінювання та відбір біологічного матеріалу, що в свою чергу породить нові та істотні етичні та правові проблеми.

**Список використаних джерел:**

1. Гершензон С.М. Евгеника: 100 лет спустя / Гершензон С.М., Бужиевская Т.И. // *Человек*. 1996. № 1. С. 54-61.

2. Олена Бризгаліна. Історія євгеніки: пояснення термінів, спростування упереджень. *Демографія та расологія,* 2017. URL: file:///C:/Users/victo/Downloads/ictnt_2017_3_30.pdf (дата звернення: 09.03.2020)

3. Гальтон Френсис. Наследственность таланта. Законы и последствия. М.: Мысль, 1996. 270 с.

4. Караф-Корбутт К.В. Очерки по евгенике. *Санитария и гигиена.* 1910. Т. 1. С. 39–45.
5. История евгеники. *Гигиена и санитария.* 1913. Т. 8. № 13–14. С. 286–290, с. 287.
6. Supreme Court. Buck v. Bell 274 U.S. 200. Buck v. Bell (No. 292). Argued: April 22, 1927. Decided: May 2, 1927. 143 Va. 310, affirmed. URL: http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/274/200 (дата звернення: 09.03.2020).
7. The 2007 Florida Statutes: 794.0235 Administration of medroxyprogesterone acetate (MPA) to persons convicted of sexual battery. URL: http://www.leg.state.fl.us/statutes/index.cfm?App_mode=Display_Statute&Search_String=&URL=Ch0794/SEC0235.HTM&Title=-%3E2006-%3ECh0794-%3ESection%200235#0794.0235 (дата звернення: 09.03.2020).
8. Евгеника: от утопии к науке и от науки к утопии. А.Я. Иванюшкин, Ю.Е. Лепин, В.И. Смирнов. *Российский педагогический журнал.* № 2. 2013. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/evgenika-ot-utopii-k-nauke-i-ot-nauki-k-utopii/viewer (дата звернення: 09.03.2020).
9. Pius XI, Casti Connubii (31/12/1930) URL: http://w2.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_31121930_casticonnubii.html(дата звернення: 09.03.2020).
10. Шапшев К.Н. Евгеника и расовая гигиена. *Профилактическая медицина.* 1925. № 7. С. 47–52.; Френкель З.Г. Грядущие проявления неотвратимых демографических последствий войны 1914–1918 гг. *Профилактическая медицина*. 1924. № 5-6. С. 79-86.
11. Тищенко П.Д. Новейшие биомедицинские технологии: философско-антропологический анализ (Анализ идей либеральной евгеники Ю. Хабермасом). 2004. URL: http://ec-dejavu.ru/e/Eugenics-2.html (дата звернення: 09.03.2020).

**ПОНОМАРЕНКО П. О.,**
здобувач кафедри загальноправових дисциплін
*(Харківський національний університет внутрішніх справ)*

**УДК 340.15**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.3**

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу нормативно-правових засад страхової діяльності на українських територіях у складі Російської імперії.

З урахуванням доктринального дослідження встановлено, що страхове законодавство в Російській імперії складалося з двох груп нормативно-правових актів. Першу групу становили загальні закони, що регулювали діяльність всіх страхових організацій, незалежно від характеру здійснюваних ними операцій (Звід законів, Положення про нагляд за діяльністю страхових установ та товариств). Другу групу становили спеціальні закони, які представляли собою законодавчі або адміністративні акти, під назвою «Положення», «Статути» і регулювали діяльність окремих страхових підприємств або певну галузь страхування. В цілому, велика кількість нормативно-правових актів, що відносяться тільки до діяльності окремих товариств, і відсутність базового закону в сфері страхування можна вважати недоліком системи страхового законодавства. Крім законодавчих актів, в зазначений період, важливу роль в правовому регулюванні

страхових відносин грали і інші джерела права – судова практика, звичайне право, право іноземних держав.

Серед страхових операцій, що здійснювалися в сфері майнового страхування, найбільшого поширення отримало страхування від вогню, що пояснюється підвищеною пожежною небезпекою будівель представленого періоду. Страхування від вогню проводилося в формі взаємного земського страхування і представляло собою обов'язкове або добровільне державне страхування, а також у вигляді добровільного приватного страхування від вогню. Законодавчим актом, що регулював взаємне земське страхування, стало Положення про взаємне земське страхування 1864 року. Основним призначенням інституту земського взаємного страхування від вогню було забезпечення сільського населення від збитків, пов'язаних з пожежними лихами. Страхування від вогню, здійснюване приватними акціонерними і взаємними товариствами, регулювалося умовами страхування, які затверджуються для кожного члена суспільства окремо.

***Ключові слова:*** *страхування, органи державного страхування, українські території у складі Російської імперії, державне управління, страхова діяльність, страхові компанії.*

**Ponomarenko P. O. Normative and legal bases of insurance activity on the Ukrainian lands as a part of the Russian empire**

The scientific article is devoted to research and complex analysis of normative-legal bases of insurance activity on the Ukrainian territories as a part of the Russian empire.

Taking into the doctrinal study, it established that the insurance legislation in the Russian Empire consisted of two groups of regulations. The first group consisted of general laws governing the activities of all insurance companies, regardless of the nature of their operations (Code of Laws, Regulations on the supervision of insurance companies and companies). The second group consisted of special laws, which were legislative or administrative acts, called "regulations", "statutes" and regulated the activities of individual insurance companies or a particular branch of insurance. In general, a large number of regulations relating only to the activities of individual companies, and the lack of a basic law in the field of insurance considered a shortcoming of the insurance legislation. In addition to legislation, during this period, an important role in the legal regulation of insurance relations played by other sources of law – case law, common law, the law of foreign states.

Among the insurance operations carried out in the field of property insurance, the most widespread was fire insurance, due to the increased fire risk of buildings of the period. Fire insurance was provided in the form of mutual insurance and was a compulsory or voluntary state insurance, as well as in the form of voluntary private fire insurance. The legislative act regulating mutual insurance was the Regulation on Mutual Insurance of 1864. The main purpose of the institute of mutual fire insurance was to provide the rural population with losses associated with fire disasters. Fire insurance, carried out by private joint stock and mutual companies, governed by the terms of insurance, which approved for each member of society separately.

***Key words:*** *insurance, state insurance bodies, Ukrainian territories as a part of the Russian Empire, public administration, insurance activity, insurance companies.*

**Постановка проблеми.** Проблеми страхування, які виникають в умовах розвитку економіки та реформування вітчизняного законодавства направлені на створення рівних умов для переходу до ринкових відносин, набувають в процесі формування ринкової інфраструктури, розширення самостійності підприємств, істотного зниження сфери державного

впливу на розвиток процесів виробництва і розподілу матеріальних благ важливе значення. У цьому сенсі страхування, і перш за все майнове страхування, підвищує інвестиційний потенціал і дає можливість збільшити стан і багатство суспільства. У цих умовах необхідне формування вітчизняного страхового ринку, який включав би весь грошовий обіг, в тому числі фінансово-кредитні потоки. Причому функціонування страхової справи має спиратися не тільки на використання економічних законів, закону вартості, закону попиту і пропозицій, а також і на сучасне законодавство.

Підвищення ефективності страхування, посилення його впливу на розвиток економіки і поліпшення життєвого рівня громадян обумовлює актуальність і необхідність розробки дієвих засобів правового регулювання страхових відносин, приведення їх у відповідність з новими завданнями розвитку демократичної держави, що неможливо забезпечити за відсутності комплексного аналізу аналогічного досвіду в інші хронологічні рамки українського державотворення.

**Стан дослідження.** Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців, зокрема В. К. Райхером, С. А. Рибніковим, М. Я. Пергаментом, тощо. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особливостей нормативно-правових засад страхової діяльності на українських територіях у складі Російської імперії належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз нормативно-правових засад страхової діяльності на українських територіях у складі Російської імперії.

**Виклад основного матеріалу.** Виникнення страхування зв'язується з появою «Руської Правди» в X-XI століттях. Особливе значення в ній набувають норми, що встановлюють матеріальну відповідальність громади в разі вчинення вбивства на її території. Громада несла солідарну відповідальність у тому випадку, якщо вбивця не був знайдений або якщо вбивство було скоєно одним з членів громади випадково. При навмисному вбивстві, винний видавався князям. Однак даний інститут, на думку А. В. Райлян, з яким, безумовно, варто погодитися, нагадує страхування вельми віддалено, скоріше ці положення слід розглядати саме як майнову відповідальність общини [1, с. 20].

Необхідність в страхуванні відчувалася лише серед порівняно невеликих господарських груп. Захист майнових інтересів в період X – XVIII століть носив характер взаємодопомоги і обмежувався цехами ремісників і гільдіями купців, тому в даний період відбувалося тільки зародження страхової справи. Нормативно-правова база страхової справи в Російській імперії почала складатися в кінці XVIII ст., що було обумовлено зростанням обсягів міжнародного торгового обороту за участю купців, і виниклою необхідністю захисту їх майнових інтересів від ризиків, що існували при здійсненні перевезень товарів морським шляхом [2, с. 53].

Наступним видом страхування, який отримав законодавче закріплення стало страхування від вогню, що вперше виникло під час правління Катерини I. Так, Маніфестом від 28 червня 1786 року було оголошено про заснування державного позикового банку. Новому банку дозволялося приймати в заставу лише ті будинки та інші об'єкти нерухомості, які у нього ж і будуть застраховані. Для здійснення страхування («застрахування» за існуючою тоді термінології) при банку була заснована «особлива страхова експедиція», яка проіснувала 36 років, проявивши за цей час себе досить незначно. Цікаво відзначити, що відомий юрист кінця XIX – початку XX ст. В. Р. Ідельсон вважав, що особлива страхова експедиція займатися не страхуванням, а скоріше лише самострахуванням [3, с. 23].

В цілому, роблячи огляд джерел страхового права в Російській імперії в період 1827–1917 рр., необхідно відзначити, що в юридичній науці склалася наступна їх класифікація: загальні цивільні закони; спеціальні закони; судова практика; звичаєве право; право іноземних держав. Недоліком цієї класифікації, є відсутність в ній місця для законодавства про страховий нагляд, так як віднести ці нормативно-правові акти до групи загальних цивільних

законів не можна через відмінності в методах впливу на суспільні відносини, тому що для страхового нагляду характерна наявність спеціального органу, наділеного державно-владними повноваженнями. Також наглядове законодавство не можна віднести і до спеціальних законів, у зв'язку з тим, що представлені дослідники відносять до цієї групи статути і полісні умови. Статути і поліси мали силу спеціального закону у справах того суспільства, якому вони були присвоєні. Тому, цю класифікацію необхідно розширити, і категорію «загальні цивільні закони» замінити категорією «загальні закони», маючи на увазі під ними ті законодавчі акти, які відносяться до всієї страхової справи в цілому, а не до окремих страхових товариств та установ або видами страхування. Слід зазначити, що у розглянутий етап початкового розвитку вітчизняного страхування, досить широко розширилася географія установ страхових установ і кількість виданих правових актів по окремих містах.

До початку 1860-х років уряд змінює погляд на приватні страхові суспільства, перестає наділяти їх особливими привілеями, перевагами і починає організацію взаємного страхування в селищах і містах. У цей час повністю втрачає своє значення принцип страхової монополії. Протекціонізм як форма державної економічної політики змінив собою період вільної конкуренції ринкового типу. У той же час кріпосницька система господарювання сковувала розвиток страхування. Переважна частина населення – селяни, були власністю поміщика і не могли виступити в ролі страхувальників.

Щоб отримати загальне уявлення про страхове законодавство, необхідно розглянути кожну групу законодавчих актів. До законодавчих актів першої категорії належать:1) положення цивільного законодавства, що визначають умови установи акціонерних страхових компаній і подальшої їх діяльності; 2) положення про урядовий нагляд за діяльністю страхових товариств і установ всіх форм і видів.

Звертаючись до розгляду спеціальних законів, виданих в залежності від роду операцій, вироблених тим або іншим страховою компанією, слід наголосити на двох моментах. По-перше, кажучи про спеціальні закони, слід розрізняти власне спеціальні закони та адміністративні розпорядження, що мали силу законів. Так, кожна організація керувалася своїм статутом, що затверджувалися особисто імператором. З 1836 року затвердження статутів було віднесено до компетенції комітету міністрів, а якщо учасники товариства клопотали про надання особливих привілеїв, то затвердження статуту здійснювалося радою. З 1894 р. статути стали затверджуватися міністерством внутрішніх справ. Статут мав силу спеціального закону у справах страхового товариства. Деякі установи в своїх відносинах із страхувальниками керувалися не статутом, а полісними умовами, затвердженими міністром внутрішніх справ одноосібно або спільно з міністром фінансів і міністром юстиції. Ці полісні умови мали силу закону і в разі спору тлумачилися не як договори, а як урядові постанови.

По-друге, в залежності від роду операцій, вироблених тою чи іншою страховою компанією, спеціальні закони і мають їх силу адміністративні розпорядження регламентували проведення наступних основних видів страхування: від вогню рухомого і нерухомого майна; життя і здоров'я; цивільної відповідальності; збитків тощо.

Переходячи до огляду законодавства про обов'язкове страхування від вогню, слід зазначити, що необхідність створення системи такого страхування стала усвідомлюватися урядом ще до проведення реформ другої половини XIX ст. Розвиток законодавства в галузі страхування від вогню йшло за двома напрямками. Перш за все, уряд намагався підтримати добровільне страхування майна, а також встановив обов'язкове, але для певного класу населення – селян. Загальне добровільне страхування становило предмет діяльності комерційних і взаємних страхових товариств, а також земських і урядових установ, обов'язкове страхування проводили тільки ці дві останні організації. Акціонерні страхові суспільства при проведенні операцій по страхуванню від вогню виходили, головним чином, з статутів і полісних умов, що затверджуються для кожної такої установи окремо. Спроби організувати приватне взаємне страхування від вогню робилися з кінця XVIII століття, але вони не привели до позитивних результатів, і взаємне страхування в зазначеній галузі стало організовуватися на міцних засадах тільки з 1861 року.

Державні селяни до 1831 року в разі пожежі отримували в певному розмірі позику з казни терміном на 10 років. Так як зворотне надходження позик йшло з великим утрудненням, то з 1838 р. було постановлено, щоб видані з казни протягом року винагороди погорільцям розкладалися в наступному році на селян всієї губернії, в вигляді особливого додаткового податку з кожної окладної душі. Щорічні зміни в розмірі цього податку досить утрудняли його збір і привели до заплутаності рахунків в деяких місцевостях, викликавши навіть протести селян. Тому з 1844 р., для покриття витрат на допомогу погорільцям, був встановлений постійний збір в 2 або 4 копійки з душі, в залежності від місцевості. Таке було становище в сфері страхування селянського майна в останні роки перед звільненням селян від кріпацтва. Реформа, яка готувалася, спонукала уряд завчасно розпочати обговорення питання про заходи до забезпечення селянського населення від пожеж. При цьому на перший час було визнано за необхідне, вирішити це питання лише по відношенню до губерній, де було введено положення про земські установи. Під час обговорення цього питання уряд був проти того, щоб селянські селища стали великою ареною для комерційного або взаємного добровільного страхування. Тому основна концепція передбачала, що в сільському стані страхування повинно було будуватися на принципах взаємності та обов'язковості, воно повинно бути справою переважно громадською, справою місцевого інтересу. Отже, управління ним повинно бути надано тим установам, які служать представниками цього інтересу, і цим установам повинна бути довірена вся регламентація страхування, законом ж повинні бути встановлені лише загальні принципи.

Особисте немайнове страхування, на відміну від страхування від вогню і транспортного страхування, в Російській імперії стало практикуватися пізніше. Перше акціонерне товариство зі страхування життя – «Російська організація для застрахування довічних і інших термінових доходів і грошових капіталів», було створено в 1835 р. незважаючи на підтримку уряду, яке звільнило першу акціонерну компанію від платежу усяких мит, страхування життя ще довгий час перебувало в зародковому стані і стало відносно успішно розвиватися тільки в останній чверті XIX століття.

Формування галузі особистого страхування відбулося пізніше, ніж в інших державах. Першим було запроваджено страхування життя, при цьому вихідною точкою слід вважати 1835 року, коли було організовано перше акціонерне товариство. Розвиток даної сфери страхування відбувалося дуже повільно, з 1835 по 1855 р. [4, с. 53]. З другої половини XIX в. відзначається поява нових товариств і до кінця століття страхування життя набуває все більшого поширення. З 1885 р. до страхування життя стали допускатися і іноземні суспільства, відкривши свої операції, американські установи «Нью-Йорк» і «Екві-тебль» почали укладати майже виключно страхування з накопиченням прибутків [5, с. 39].

Іншим різновидом особистого страхування, що здійснювалося в Російській імперії, було страхування робітників від нещасних випадків. Воно стало розвиватися лише в останнє десятиліття XIX століття і також спочатку складало предмет діяльності акціонерних компаній, які, за загальним правилом, для відкриття таких операцій, повинні випросити особливе повеління і забезпечити їх проведення основним капіталом в 500 тисяч рублів.

Крім того, страхування робітників від нещасних випадків стали здійснювати також і товариства взаємного страхування. Окремими групами фабрикантів утворювалися такі товариства, які відповідно до статуту брали на себе обов'язок відшкодовувати страхувальнику, повністю або частково, згідно з умовами договору, збитки, понесені ним по сплаті пенсій і одноразових видач і витрат на поховання, виробленої страхувальником на підставі законів цивільних. Страхування від крадіжок зі зломом також становило сферу діяльності акціонерних підприємств і дозволялося тим же порядком, що і інші страхові операції [6, с. 15-16].

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що страхове законодавство в Російській імперії складалося з двох груп нормативно-правових актів. Першу групу становили загальні закони, що регулювали діяльність всіх страхових організацій, незалежно від характеру здійснюваних ними операцій (Звід законів, Положення про нагляд за діяльністю

страхових установ та товариств). Другу групу становили спеціальні закони, які представляли собою законодавчі або адміністративні акти, під назвою «положення», «статути» і регулювали діяльність окремих страхових підприємств або певну галузь страхування. В цілому, велика кількість нормативно-правових актів, що відносяться тільки до діяльності окремих товариств, і відсутність базового закону в сфері страхування можна вважати недоліком системи страхового законодавства. Крім законодавчих актів, в зазначений період, важливу роль в правовому регулюванні страхових відносин грали і інші джерела права – судова практика, звичайне право, право іноземних держав.

Серед страхових операцій, що здійснювалися в сфері майнового страхування, найбільшого поширення отримало страхування від вогню, що пояснюється підвищеною пожежною небезпекою будівель представленого періоду. Страхування від вогню проводилося в формі взаємного земського страхування і представляло собою обов'язкове або добровільне державне страхування, а також у вигляді добровільного приватного страхування від вогню. Законодавчим актом, що регулював взаємне земське страхування, стало Положення про взаємне земське страхування 1864 року. Основним призначенням інституту земського взаємного страхування від вогню було забезпечення сільського населення від збитків, пов'язаних з пожежними лихами. Страхування від вогню, здійснюване приватними акціонерними і взаємними товариствами, регулювалося умовами страхування, які затверджуються для кожного члена суспільства окремо.

**Список використаних джерел:**

1. Райлян А. И. Страховое законодательство Российской империи: 1861–1917 гг : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2005. 219 с.
2. Корнилова Н. В. К вопросу о правовом регулировании страховой деятельности в России. *Правоведение*. Санкт-Петербург, 1999. № 4. С. 53-56.
3. Идельсон В. Р. Страховое право. Лекции, читанные в Санкт-Петербургском Политехническом Институте в 1907 г. Москва: Анкил, 1996. 96 с.
4. Фогельсон Ю. Б. Введение в страховое право. Москва : Издательство «Анкил», 2001. 530 с.
5. Шиминова М. Я. Страхование: история, действующее законодательство, перспективы. Москва : Наука, 1989. 173 с.
6. Савкин Д. В. Некоторые аспекты возникновения и развития института страхования. *История государства и права*. 2002. № 1. С. 12-28.

**ШИШКІН Є. С.,**
здобувач кафедри загальноправових дисциплін
*(Харківський національний університет внутрішніх справ)*

**УДК 340.15**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.4**

# КРИМІНАЛЬНА ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ІНОЗЕМЦІВ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу кримінальної та адміністративно-правових форм відповідальності іноземців на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що на іноземців, які перебували на території Російської імперії в повному обсязі поширювалося кримінальне законодавство імперії, але при цьому іноземці прирівнювалися до привілейованих станів, а в окремих випадках враховувалися й деякі особливості застосування кримінальних узаконень в окремих місцевостях. Кримінально-процесуальне законодавство діяло відносно іноземців, в основному, як і відносно підданих Російської імперії, при цьому, враховувався ряд прав іноземців, пов'язаних з підданством іншої держави: надання перекладача в кримінальному процесі, забезпечення зв'язку з представником своєї держави тощо. Але лише на початку XX століття створюється інститут екстрадиції, який було започатковано за результатами укладення численних конвенцій із іноземними державами, які досить детально на умовах взаємності регламентували цей процес, як наслідок накопичений досвід ліг в основу подальших нормативно-правових перетворень.

Окрім того, норми законодавства також досить чітко визначили й адміністративну юрисдикцію, наприклад було визначено порядок відповідальності за адміністративні правопорушення, порядок адміністративної висилки тощо. Цивільно-процесуальне законодавство було також, в основному, поширене на іноземців. У цивільному, як і в кримінальному, процесі містилися положення, що забезпечують особливості правового статусу іноземців та визначені особливості позовного провадження щодо окремих категорій іноземців (дипломатів, які проживають в окремих місцевостях тощо).

***Ключові слова:*** *іноземці, іноземні піддані, українські території у складі Російської імперії, державне управління, правове становище, правовий статус.*

**Shyshkin Ye. S. Criminal and administrative-legal forms of liability of foreigners on the materials of Ukrainian provinces within the Russian Empire**

The scientific article is devoted to the study and comprehensive analysis of the criminal and administrative-legal forms of liability of foreigners on the materials of Ukrainian provinces within the Russian Empire.

Taking into account the doctrinal study, it is stated that foreigners who were on the territory of the Russian Empire were fully covered by the criminal legislation of the empire, but at the same time foreigners were equated with privileged states, and in some cases some features of the use of criminal laws in certain areas were

taken into account. Criminal procedure legislation applied to foreigners, mainly as it did to citizens of the Russian Empire, while taking into account a number of rights of foreigners related to the citizenship of another State: the provision of an interpreter in criminal proceedings, communication with a representative of his State, and the like. Only at the beginning of the 20th century created, which initiated based on the results of the conclusion of numerous conventions with foreign states, which regulated this process in sufficient detail on conditions of reciprocity, because of which the accumulated experience formed the basis for further regulatory and legal changes.

In addition, the rules of law also clearly defined administrative jurisdiction, for example, the procedure for liability for administrative offenses, the procedure for administrative expulsion and the like was determined. Civil procedure legislation extended to foreigners. The civil, as in the criminal, procedure contained provisions ensuring the peculiarities of the legal status of foreigners and certain features of the lawsuit against certain categories of foreigners (diplomats living in certain places, etc.).

***Key words:*** *foreigners, foreign nationals, Ukrainian territories within the Russian Empire, public administration, legal status, legal position.*

**Постановка проблеми.** Питання про правове становище іноземців актуальне для будь-якої країни незалежно від історико-правових етапів її розвитку та географічного розташування. Проблема нормативного регулювання положення підданих інших держав за значимістю і гостроті займала одне з центральних місць у вітчизняному законодавстві. Географічне розташування українських територій, розвиток економіки, торгівлі і ремесл, звичаї і традиції населення призвели до раннього оформлення інституту іноземців. Розвиток цього правового інституту було також тісно взаємопов'язано з рішенням таких завдань як торгово-економічна взаємодія, розширення міжнародно-правового співробітництва та врегулювання міжнародних конфліктів.

Дослідження правового становища іноземців саме у представлені хронологічні рамки із концептуальних позицій їх юридичної відповідальності представляє особливий інтерес, оскільки саме в зазначений період часу відбувається процес формування, розвитку і становлення даного правового інституту в вітчизняному законодавстві.

**Стан дослідження.** Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців як Д. В. Галкін, О. М. Головко, В. Д. Гончаренко, К. Р. Добкіна, Є. С. Дурнов, В. Р. Жвалюк, В. Є. Кириченко, О. Л. Копиленко, В. С. Кульчицький, М. М. Олійник, А. Й. Рогожин, В. В. Россіхін, В. О. Рум'янцев, О. Д. Святоцький, М. М. Страхов, В. М. Юрченко, М. М. Шевердін, А. Є. Шевченко. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особливостей кримінальної та адміністративно-правових форм відповідальності іноземців на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз кримінальної та адміністративно-правових форм відповідальності іноземців на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

**Виклад основного матеріалу.** Важливим аспектом правового статусу іноземців було визначення відносно них юрисдикції держави, хоча лише наприкінці XIX – початку XX століття сформувалися сфери державної юрисдикції щодо іноземних підданих, які визначалися як національним законодавством, так і міжнародним правом. Водночас, питання кримінальної юрисдикції іноземців були регламентовані не лише законодавством Російської імперії, але багато положень в даній сфері були визначені міжнародними угодами про взаємну видачу злочинців.

Кримінальній відповідальності іноземці, які проживали на території Російської імперії за вчинення злочинів і проступків підлягали нарівні з усіма іншими особами, зокрема закріплювалося, що іноземці, які проживають або тимчасово перебувають на території імперії, підлягають дії законів про покарання кримінальних та виправних на тій же підставі, що й піддані, якщо із іноземною державою не зробленого особливої вказівки на підставі двосторонніх домовленостей [1, с. 720].

У питанні просторової сфери дії кримінального законодавства містилося загальне правило, що дія кримінального закону поширюється на злочинні діяння, учинені в межах імперії, як підданими, так і іноземцями, але із вказівкою, що його дія не поширюється на діяння, які караються законами церковними, військовими та військово-морськими статутами про покарання, статутами дисциплінарними тощо [2, с. 85].

У кримінальному судочинстві щодо іноземців в Росії був закріплений принцип, який полягає в тому, що іноземці за злочини, вчинені за кордоном, притягувалися до кримінальної відповідальності в імперії судом за місцем затримання або останнього місця проживання. З цього приводу Статут кримінального судочинства вказував, що обвинувачений в злочинному діянні, скоєному за кордоном, судиться тим судом, у відомстві якого він затриманий або мав проживання останнім часом, але іноземці могли бути видані і іншим державам, якщо у Російській імперії був відповідний міжнародний договір про взаємну видачу (або за принципом взаємності) з державою, що встановила запит, якщо вони не вчинили злочинів і проступків, окрім вже скоєних злочинів і на території самої імперії.

Питання про видачу іноземців заслуговує окремого розгляду. Історія видачі іноземців-злочинців розвивалася, як показують дослідження вчених досить стримано та поступово, зокрема як вказує Д. Нікольський видача іноземців досить тривалий проміжок часу була немислима: по-перше, з причини відсутності міжнародних зносин з Європою, а, по-друге, внаслідок панування виключно імперських засад у суспільному та державному житті, адже держави не усвідомлювали взаємних обов'язків у підтримці юридичного порядку за межами своїх територій. До першої половини XIX століття майже всі європейські держави були пов'язані конвенціями про видачу втікачів солдатів, але на території імперії такі норми ще не набували особливого затвердження [3, с. 89].

У першій половині XIX століття питання видачі регламентувалися низкою договорів про торгівлю та мореплавання і стосувалися іноземців, які втекли з військових і купецьких судів (втікачів матросів). Однак вони не визначали умов і порядку їх видачі. У другій половині XIX століття в питаннях видачі іноземців предметом договорів стають не політичні злочинці і не дезертирство, а звичайні кримінальні злочини. Характерно, що видачі вже не підлягали біглі військові чини, що було засновано на погляді, що ніби не в інтересах держави сприяти іншій державі в зміцненні дисципліни в її військах, але матроси як комерційних, так і військових судів, підлягали видачі. Цей загальний погляд був сформульований на Оксфордській сесії Інституту міжнародного права, який полягав у тому, що видача не застосовується стосовно втеч військовослужбовців в армії і на флоті, а також до військових проступків. Але це правило не повинно перешкоджати видачі матросів, що належать до екіпажу військових або комерційних судів. Тому, як доводить переважна більшість вчених із другої половини XIX століття видача приймає характер звичайного явища, що є у всіх європейських народів як результат блискучого розвитку міжнародних відносин.

Інститут міжнародного права на Оксфордській сесії, який проходив із 06 по 10 вересня 1880 року виділив наступні положення щодо видачі злочинців: видачою є міжнародний акт, згідний зі справедливістю і інтересами держав, яка має на меті попереджати і припиняти порушення кримінального закону [4, с. 226].

Процес законодавчої регламентації питання про взаємну висилку і видачу іноземців припадає на другу половину XIX – початок XX століття, коли урядом було підписано понад двадцять міжнародних конвенцій та угод про взаємну видачу злочинців з такими державами як: Швеція, Пруссія, Німеччина, Китай, Австро-Угорщина, Данія, герцогство Гессенське, Іта-

лія, Бельгія, Швейцарія, Австрія, Нідерланди, князівство Монако, Баварія, Великобританія, Португалія, Іспанія, Люксембург, Сполучені Штати Північної Америки, Японія, Болгарія тощо. У національному законодавстві визначалося, що правила про взаємну видачу бродяг, втікачів, дезертирів та інших злочинців визначаються особливими договорами і конвенціями, підписаними з іноземними державами.

Аналіз міжнародних конвенцій із іноземними державами про взаємну видачу дозволяє розділити їх на дві групи: перша – це конвенції про висилку бродяг, жебраків і злочинців, а друга – конвенції про взаємну видачу злочинців, при чому всі ці конвенції носили двосторонній характер і стосувались тільки іноземних підданих та осіб без підданства.

Перша група конвенцій характеризується тим, що в них мова йде про різні категорії осіб, які підлягали висилці: а) злочинців, причому тих, які злочин скоїли, але покарання ще не понесли, і тих, які вже засуджені судом; б) втікачів; в) осіб, які висилаються з огляду на недостатність їх засобів до існування, а також внаслідок бродяжництва або відсутності паспорта, тобто бродяг і жебраків (в основному, в конвенціях мова йде про цю категорію осіб); г) особи, які не мали підданства. Висилці підлягали не тільки іноземні піддані, а й особи без підданства. Такі конвенції або угоди було укладено зі Швецією, Китаєм, Пруссією, Німеччиною, Австро-Угорщиною.

Конвенція визначала, що перш ніж особа піддавалася висилці, встановлювалася і засвідчувалася національність того, кого висилають за документами, які у нього присутні, а також оформлювалися необхідні документи – у губернаторів або іншого належного начальства тієї губернії, в якій затримано особу, складалися докладні протоколи, і при висилці такої особи до його паспорту повинна була бути додана виписка з протоколу, що містить у собі визначення і причини, за якими відбулася така висилка. Держава що висилала несла всі витрати на пересилку і утримання того, кого висилають, до кордону, а при здачі його на кордоні наступні витрати направлялися до приймаючої держави. Зокрема, у конвенції укладеній із Данією закріплювалось, що імператорсько-російський і королівсько-датський уряди зобов'язуються взаємно видавати, на вимогу іншої сторони, тих обопільних підданих, які порушать закони своєї країни, учинивши один із злочинів або один з проступків поименованих нижче, а так само і всякі інші особи, які, мавши тимчасове перебування в державі, що вимагає видачі, учинили один з тих же злочинів, коли згадані піддані або ті іноземці, що тимчасово перебувають в державі, будуть перебувати у володіннях іншої держави після того, як відбувся над ними у встановленому порядку судовий вирок, або постанова про заарештованого чи про віддання їх суду. Зобов'язання видачі ні в якому разі не поширюється на власних підданих тієї держави, від якої видача очікується [5, с. 44].

Видачі підлягали дві категорії іноземців: ті, що підлягають притягненню до кримінальної відповідальності і засуджені особи, в той же час, якщо видачу будь-якої особи вимагають в один і той же час одна з договірних держав і інша держава, з якою також існує зобов'язання щодо видачі, обумовлене конвенцією, в такому випадку має прослідувати видача тій державі, вимогу якої з належними доказами отримано першою, тобто мова йде про тих іноземців, які не мають підданства жодної із запитуючих держав, в іншому випадку пріоритет віддається тій державі, чиїм підданим є іноземець. Конвенція дає перелік тих злочинів і проступків, за якими має прослідувати видача: вбивство і умертвіння; зґвалтування; умисний підпал; виготовлення і явне використання фальшивих документів; вироблення фальшивої монети, підробка банківських квитків, паперових грошей, публічних паперів і використання цих квитків з усвідомленням їхньої фальшивості; лжесвідчення в судах; злодійство, супроводжуване збільшуючими провину обставинами, обман і хабарництво такого роду, що тягнуть за собою однаково суворе покарання; підкуп осіб, що перебувають на державній службі, приховування або викрадення речей особами, яким було доручено зберігання; злісне банкрутство тощо. Видача іноземців, які вчинили злочин, могла вимагатися лише дипломатичним шляхом. Ця вимога виконувалося тільки після пред'явлення оригіналу (або засвідченої копії) вироку, постанови про віддання під суд або розпорядження про переслідування з взяттям

під арешт, виданих за формою, встановленою законами держави, що вимагає видачі та із зазначенням тих злочинів і проступків, за які він переслідується. Витрати на арешт, утримання і пересилку несла кожна з договірних сторін в межах їх території. Витрати на утримання і пересилку іноземців через треті країни покладалися на державу, що вимагає видачі. Конвенція носила безстроковий характер, тобто залишалася чинною до тих пір, поки одна з держав не оголосить про її скасування.

Таким чином, накопичений міжнародний досвід з питання про видачу злочинців дозволив чітко дотримуватися міжнародних положень щодо видачі злочинців, а значить і прав цих іноземців, визначених Оксфордською сесією Інституту міжнародного права і хоча ще в 1895 році робилися спроби законодавчо врегулювати процес видачі іноземців, але вони так і не були реалізовані [6, с. 10].

В той же час лише у першій половині XX століття було прийнято законодавчий акт присвячений впровадженню положень Оксфордської сесії, які закріплювали, що бажано, щоб у всіх країнах закон визначив проведення справ, а також умови, при яких ті, кого вимагають як зловмисників, можуть бути видані урядами, з якими не існує договору. Як наслідок, було внесено зміни до Статуту кримінального судочинства, в яких докладно регламентовано процес і умови видачі іноземців. Слід виділити найбільш значущі положення внесених змін, зокрема за умовами видачі було зазначено, що іноземець, який вчинив поза межами імперії злочинне діяння, яке тягне за собою за кримінальними законами як в імперії, так і в державі, що вимагає видачі, покарання не нижче ув'язнення в тюрмі, підлягає видачі згідно з договором, укладеним з державою, що вимагає видачі, або усталеною в цьому відношенні з цією державою взаємності. Окрім того, вказувалося, що видача може прослідувати на засадах взаємності за зазначені злочинні діяння, хоча б вони не були передбачені в договорі, укладеному з державою, що вимагає такого. Закон допускав видачу іноземців, коли злочинне діяння було викликано політичними переконаннями, або було скоєно спільно зі злочинним діянням, іменованим в міжнародних договорах політичним, або з приводу такого діяння, коли обвинувачений посягає на життя, здоров'я або свободу глави іноземної держави або членів його сім'ї, а також на честь глави цієї держави. Видача російських підданих не допускалася, навіть якщо вступ в російське підданство прослідував після вчинення злочинного діяння, але до отримання Міністром закордонних справ вимоги про видачу. Таким чином, закон давав іноземцям можливість уникнути видачі в разі, якщо вони в установленому законом порядку встигнуть прийняти підданство Російської імперії. Хоча в ряді конвенцій про видачу були передбачені положення про те, що видачі не підлягали навіть ті іноземці, які оселилися на постійне проживання в імперії і ще не прийняли російського підданства – вони прирівнювалися до своїх підданих – імперії.

Умови видачі та невидачі іноземців детально були регламентовані також у Статуті кримінального судочинства, зокрема видача не допускалася: коли вона була потрібна з приводу того ж самого злочинного діяння, за який особа, видача якої вимагається, була засуджена, виправдана чи звільнена від покарання в установленому порядку; коли встановлені чинним в Російській імперії кримінальним законом терміни давності притягнення до відповідальності, засудження або покарання минули до отримання вимоги про видачу. Видача не допускалася і тоді, коли вона була потрібна з приводу того ж самого злочинного діяння, за яке проти особи, видача якої вимагається, порушено кримінальне переслідування в Російській імперії. Вимога про видачу повідомлялася дипломатичним шляхом до Міністерства закордонних справ, яке в свою чергу направляло його в Міністерство юстиції (з доданням необхідних документів, які закон також перераховує).

Питання адміністративної юрисдикції іноземців регламентувались окремими нормами, зокрема для іноземців в Російській імперії в другій половині XIX – початку XX ст. передбачалися санкції у вигляді: примусової висилки (видалення) за межі імперії в адміністративному порядку, примусового поселення (прийняття) на проживання в одну з місцевостей, тюремного ув'язнення терміном до трьох місяців, штрафу, висилки за межі окремих місцевостей на певний термін, конфіскація майна.

Варто зауважити, що висилку мали право здійснювати: міністр внутрішніх справ, а в деяких місцевостях і генерал-губернатори. Примусово ж поселяти на проживання мав право тільки міністр внутрішніх справ. Такі адміністративні покарання могли піти за незаконне перебування на території держави, а також за контрабанду або якщо перебування іноземців буде визнано небажаним внаслідок шкідливого характеру їх діяльності.

**Висновки.** Таким чином, необхідно відзначити, що на іноземців, які перебували на території Російської імперії в повному обсязі поширювалося кримінальне законодавство імперії, але при цьому іноземці прирівнювалися до привілейованих станів, а в окремих випадках враховувалися й деякі особливості застосування кримінальних узаконень в окремих місцевостях.

Кримінально-процесуальне законодавство діяло відносно іноземців, в основному, як і відносно підданих Російської імперії, при цьому, враховувався ряд прав іноземців, пов'язаних з підданством іншої держави: надання перекладача в кримінальному процесі, забезпечення зв'язку з представником своєї держави тощо. Але лише на початку XX століття створюється інститут екстрадиції, який було започатковано за результатами укладення численних конвенцій із іноземними державами, які досить детально на умовах взаємності регламентували цей процес.

Окрім того, норми законодавства також досить чітко визначили й адміністративну юрисдикцію, наприклад було визначено порядок відповідальності за адміністративні правопорушення, порядок адміністративної висилки тощо. Цивільно-процесуальне законодавство було також, в основному, поширене на іноземців. У цивільному, як і в кримінальному, процесі містилися положення, що забезпечують особливості правового статусу іноземців та визначені особливості позовного провадження щодо окремих категорій іноземців (дипломатів, які проживають в окремих місцевостях тощо).

**Список використаних джерел:**

1. Балканов Н. П. Свод законов Российской империи. Полный текст всех 16 томов, согласованный с последними продолжениями, постановлениями, изданными в порядке ст. 87 Зак. Осн., и позднейшими узаконениями: алфавитный указатель к Своду законов Российской империи. Петгроград, 1914. 1030 с.

2. Арефа Н. И. Комментарий к действующим узаконениям о праве евреев на жительство и производство торговли в Российской империи. Санкт-Петербург, 1897. 270 с.

3. Никольский Д. О выдаче преступников по началам международного права. Санкт-Петербург : Тип. М. М. Стасюлевича, 1884. 559 с.

4. Захаров В. Н. Западноевропейские купцы в российской торговле XVIII веке. Москва, 2005. 718 с.

5. Иванов Н. Законы об иностранных подданных воюющих с Россией держав и сенатская практика. Одесса, 1915. 64 с.

6. Мыш М. И. Об иностранцах в России: Сборник узаконений, трактатов и конвенций, с относящимися к ним правительственными и судебными разъяснениями; Узаконения, за 1888-1893 г.: Дополнение к сборнику узаконений об иностранцах, 1894. Санкт-Петербург : Тип. Н. А. Лебедева, 1888. 621 с.

***ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ***

**КУПІНА Л. Ф.,**
кандидат юридичних наук,
професор кафедри правознавства
та галузевих юридичних дисциплін
факультету політології та права
*(Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова)*

**УДК 349.2**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.5**

# КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМ ТРУДОВОГО ПРАВА

У статті визначається проблематика становлення категорії ефективності норм трудового права. Автором встановлено, що вірним є зв'язок цілі із результатом дії правової норми, однак слід визначити, що досягнення цілі можливе не лише коли суб'єкт правозастосування діє свідомо та послідовно, а й коли його дії є несвідомими чи, взагалі, бездіяльністю адже, досягнення того чи іншого результату може бути і випадковістю, однак, такі випадки не будуть показовими для визначення ефективності правової норми. Визначено, що основно. причиною недосконалості даного підходу до визначення поняття ефективності норм права. Обґрунтовано, що механізм реалізації норм трудового права обмежується лише їх власною дією (вказане стосується декларативних норм, основна функція яких – ідеологічна, виховна), можна говорити про те, що їх ефективність визначається прямим зв'язком результату дії такої норми та метою, ціллю, яка була закладена при прийнятті такої норми. Визначено, що першим фактором ефективності закону виступає його зміст та повна відповідність такого закону реальній соціально-політичній і правовій ситуації в державі. Другим фактором ефективності закону виділено загальний рівень правової культури громадян та їх правосвідомості (визначено, що будь-яка правова норма є більш ефективною в тому суспільстві, де переважна більшість населення звикла поважати закон і керуватися ним у своїй повсякденній діяльності, знає і правильно розуміє власні права та їх співвідношення з обов'язками). Третім фактором ефективності закону виділено якість діяльності правоохоронних і правозастосовних органів. Від компетентності працівників цих органів, їх непідкупності та чесності, добросовісності та уважного ставлення до людей залежить, зокрема, зворотне відношення громадян до цих органів, повага до них, бажання співробітництва чи, навпаки, сприйняття правоохоронний органів як потенційного ворога та порушника їх особистих прав.

***Ключові слова:*** *державний вплив, ефективність, правові відносини, цілі правового регулювання, якість законодавства.*

**Kupina L.F. Criteria of effectiveness of labor law standards**
The article identifies the issue of formation of the category of effectiveness of labor law. The author established that the connection of the goal with the result of the legal norm is correct, but it should be determined that the goal is possible not only when

the subject of law enforcement acts consciously and consistently, but also when his actions are unconscious or, in general, inaction. the achievement of a particular result may be accidental, however, such cases will not be indicative to determine the effectiveness of the rule of law. It is determined that the main. the reason for the imperfection of this approach to defining the concept of effectiveness of the law. It is substantiated that the mechanism of realization of norms of labor law is limited only by their own action (the specified concerns declarative norms which main function – ideological, educational), it is possible to speak that their efficiency is defined by direct communication of result of action of such norm and the purpose, the purpose, which was laid down when adopting such a rule. It is determined that the first factor in the effectiveness of a law is its content and full compliance of such a law with the real socio-political and legal situation in the country. The second factor in the effectiveness of the law is the general level of legal culture of citizens and their legal awareness (determined that any legal norm is more effective in a society where the vast majority of the population is accustomed to respect the law and follow it in their daily activities, knows and understands their rights and their relationship to responsibilities). The third factor in the effectiveness of the law is the quality of law enforcement and law enforcement agencies. The competence of employees of these bodies, their incorruptibility and honesty, integrity and attentiveness to people depends, in particular, the attitude of citizens to these bodies, respect for them, willingness to cooperate or, conversely, the perception of law enforcement agencies as a potential enemy and violator of their personal rights.

***Key words:*** *state influence, efficiency, legal relations, goals of legal regulation, quality of legislation*

**Постановка проблеми.** Ефективність права залежить і від дійсності державного механізму правового регулювання – від здатності правотворчих органів вчасно виявити суспільні потреби і правильно закріпити їх в нормах права, від сили, тобто наявності коштів пропаганди, примусу, професійних навичок виконавчих органів, які реалізують і охороняють норми права, від якісних характеристик роботи судової системи. Ефективність залежить від сприйнятливості самого суспільства до регулюючого впливу норм прав – здатності суспільства сприймати правові ідеї, відповідність цих ідей правилам суспільної моралі, від економічних, організаційних здібностей суспільства реалізовувати правові норми, від відповідності цих правових ідей основним потребам і закономірностям суспільного розвитку.

**Стан наукової розробки проблеми.** У різні історичні періоди становлення та розвитку правової доктрини проблематика якості трудового законодавства привертала увагу багатьох вчених-юристів, що забезпечило надійний теоретичний фундамент для відповідних галузевих досліджень. Зокрема, питаннями якості законодавства (у т. ч. трудо-правового) в різні історичні періоди розвитку юридичної науки займалися Н. Б. Болотіна, В. В. Жернаков, П. І. Жигалкін, І. В. Зуб, М. І. Іншин, М. М. Клемпарський, Р. І. Кондратьєв, А. Р. Мацюк, О. М. Обушенко, В. Г. Петров, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипко, В. І. Прокопенко, О. І. Процевський, В. О. Процевський, В. М. Скобєлкін, П. Р. Стависький, Б. С. Стичинський, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишева, В. І. Щербина, О. М. Ярошенкота ін.

Що ж стосується конкретно досліджень ефективності трудового законодавства та його норм, то варто відзначити, що науковцями [1, с. 128] висловлюється позиція про те, що застосування законодавства у сфері трудових відносин залежить від багатьох факторів або умов. Серед них можна назвати: особистість того, хто застосовує закони, його кругозір, обізнаність з чинним законодавством, наявність юридичної служби на підприємстві, в установі, організації, бойовитість профспілкової організації, наявність правового механізму, який забезпечує виконання закону, взаємодія закону з іншими соціальними нормами тощо.

Врахування сучасних потреб забезпечення ефективності норм трудового права в зазначених дослідженнях не вирішуються, що визначило мету цієї наукової роботи.

**Виклад основного матеріалу.** Вказане підтверджує нашу позицію про те, що до визначення умов ефективності норм трудового права можна застосувати загальні уявлення про ефективність норм права, зважаючи на особливості, притаманні саме трудовим правовідносинам.

Таким чином, дослідження ефективності норм трудового права передбачає обов'язкове встановлення умов (факторів), що її забезпечують. Ми стоїмо на тій позиції, що умови ефективності норм трудового права можна поділити на три великі групи: умови, які характеризують рівень розвитку та досконалості самої системи трудового права, оскільки тільки науково обґрунтовані, зрозумілі та актуальні, викликані потребами поточного рівня розвитку суспільства та трудових відносин, норми трудового права можуть бути ефективними; умови, які характеризують стан правозастосовної діяльності, який визначається найбільшою мірою моральними якостями керівного складу підприємств, установ, організацій та професійних спілок, оскільки тільки при визнанні, з однієї сторони, працівниками авторитету представників роботодавця та профспілкових організацій, та при визнанні, з іншої сторони, роботодавцем та профспілковими організаціями прав та інтересів працівників, готовності їх забезпечити та не порушувати, можна говорити про ефективне застосування норм трудового права; умови, які характеризують стан правової свідомості та правової культури учасників трудових правовідносин, оскільки трудове право може бути ефективним тільки там, де працівники обізнані в своїх правах та обов'язках, сумлінно їх виконують та готові захищати їх від порушень правовими засобами.

Також варто відзначити, що юридична думка виробила досить всебічну і гнучку систему показників оцінки правової ефективності законодавчих приписів і правових дій. Вони, в дещо зміненому вигляді, можуть бути використані також при аналізі і судженнях про соціальну ефективність права.

Значення слова «показник» у тлумачних словниках подається як: свідчення, доказ, ознака чого-небудь; наочні дані про результати якоїсь роботи, якогось процесу; дані про досягнення в чому-небудь; дані, які свідчать про кількість чого-небудь [2, с. 488].

У доктринальних джерелах зазначається, що показниками ефективності норм права є: ознаки, за допомогою яких можна сформувати уявлення про ефективність або неефективність; ознаки, на підставі яких можна сформувати уявлення про досягнення поставлених цілей [3, с. 178, 181].

Показник дозволяє вести мову про розвиток явища, розкриває його сутність, виступає як форма, що наповнює його змістом [4, с. 114].

Загальними показниками ефективності у доктринальних джерелах із теорії права радянського періоду вважали стан законності, рівень (стійкість) правопорядку, які мають вираження у кількісних показниках, тобто чіткий кількісний вимір ефективності.

На думку С.С. Алексєєва, саме безпосередня (або найближча) мета правової норми є масштабом, еталоном оцінки результативності, і коли співставити таку мету з реальним результатом, можливим є отримання кількісних параметрів фактичної ефективності норми [5, с. 436].

Такий кількісний показник може мати полярні значення: як позитивні, так і негативні. Про негативну ефективність С.С. Алексєєв згадує як про ефективність зі знаком «мінус», тобто відсутність соціальної ефективності [5, с. 436].

Заперечуючи таку позицію, П.М. Рабінович вказує, що законів, які не дають зовсім ніякого ефекту, не існує. Будь-яка юридична норма, якщо вона оприлюднена, самим фактом свого існування, самою інформацією, яку вона несе, змінює індивідуальну й суспільну свідомість, здійснює виховний вплив [5, с. 19].

Тобто йдеться про заперечення «нульової ефективності». Вказана думка є дискусійною, особливо стосовно виховного ефекту, адже не всі норми розраховані на виховання. З аналізу змісту понять «виховувати», «виховання», «виховний», які надаються у тлумачних

словниках, складовою частиною усіх їх є систематичний вплив [2, с. 76]. Лише одним фактом існування будь-якої норми такий вплив навряд чи здійснюється. Отже, щодо виховання як «засобу систематичного впливу на культурний розвиток, світогляд, моральні принципи кого-небудь у певному напрямі» [2, с. 76] існування «нульової ефективності» є можливим.

Зміни в суспільних відносинах в результаті функціонування права, на думку С.С. Алєксєєва, мають як кількісну, так і якісну сторону (характеристику), під якою розуміється мета правового регулювання.

1. Якісна характеристика – визначається метою правового регулювання. Мета є мірилом ефективності. Тому при визначенні ефективності права враховуються дві обставини: поставлена мета і досягнутий результат.

Співвідносячи фактичні результати дії юридичних норм з цілями, які ставилися при їх виданні, можна судити про ефективність чи неефективність юридичних норм. Ефективною буде норма, якщо поставлені цілі досягнуті. Ступінь досягнення цих цілей визначає і ступінь ефективності юридичної норми, правового регулювання.

При цьому слід розрізняти цілі найближчі, проміжні і кінцеві; прямі і непрямі та ін. Повна ефективність правозастосовчого акта досягається, коли всі його цілі – і найближчі, і віддалені, і кінцеві – досягнуті з мінімальним збитком для суспільства, невеликими економічними витратами і в оптимальні терміни.

Існують матеріальні, соціально-політичні, ідеологічні, організаційні та юридичні засоби забезпечення ефективності правових актів.

Якщо розглядати ефективність права в цілому, то потрібно говорити про спільну мету, стратегічну. І з цієї точки зору ефективність права виражається в тому, в якій мірі досягається стратегічна мета права як регулятора – забезпечуються організованість і порядок у суспільному житті, точне і суворе виконання юридичних обов'язків усіма суб'єктами, можливість повного здійснення суб'єктивного права. Іншими словами, загальним показником ефективності права є його, так би мовити, реалізована цінність і під цим кутом стан законності, рівень правопорядку як в цілому, так і у всіх його ланках.

Є особливості у показниках ефективності права в залежності від того, чи йде мова про його регулятивну функцію чи про охоронну функцію.

Ефективність в області здійснюваних правом регулятивних функцій нероздільно пов'язана з результативністю соціально-економічних заходів. Тут кількісні вимірювання ефективності нерідко можуть отримати вираз в точних економічних та інших соціальних показниках. Ефективність права в області здійснюваної ним охоронної функції виражається головним чином в показниках, що характеризують стан правопорядку (динаміка правопорушень, дієвість попереджувальних охоронних заходів, результативність засобів державного примусу та ін.).

В рамках зазначеної стратегічної мети правового регулювання встановлюються загальні показники ефективності права: стан законності, рівень правопорядку, результативність роботи юридичних органів.

Одним з важливих загальних показників соціальної ефективності права є результативність роботи юридичних органів, стан юридичної практики, виявлені в ній слабкості і труднощі у вирішенні юридичних питань, фактичні можливості юридичних органів в їх подоланні.

На думку С.С. Алєксєєва, показниками ефективності права є: фактична ефективність, обґрунтованість, доцільність, корисність і економічність [7, с. 195-196].

Фактична ефективність – це співвідношення між фактично досягнутим, дійсним результатом і тою безпосередньою, найближчою метою, для досягнення якої були прийняті відповідні юридичні норми.

Цілі правової норми є масштабом оцінки їх ефективності. Зіставляючи ці цілі з реальним результатом дії норм, можна кількісно виміряти ступінь фактичної ефективності відповідних правових заходів. У цій площині показник ефективності може мати не тільки позитивне значення, але і значення негативної ефективності, як було відзначено раніше.

Фактична ефективність є вихідним матеріалом при визначенні результативності правового регулювання. Однак ефективність права, як складно-соціального явища, не повинна вичерпуватися лише кількісними показниками. Для отримання повного уявлення повинні бути враховані і інші важливі моменти – обґрунтованість і доцільність.

Обґрунтованість і доцільність – умови і вимоги, що стосуються в основному правотворчості, правової культури, стану законності та забезпечують такий зміст правових настанов і порядку їх втілення в життя, які дозволяють йому виступати в якості дієвого, високорезультативного регулятора суспільних відносин.

Кут зору розширюється і відповідно до цього розглядається співвідношення між кінцевими цілями, що лежать в основі правового заходу, і змістом правових норм. Особливо це стосується правотворчості, зокрема у відношенні наукової обґрунтованості правових норм, їх відповідності назрілим потребам суспільного розвитку, ступеню врахування громадської думки.

Корисність – фактична ефективність, взята під кутом зору обґрунтованості та доцільності правового регулювання, його реального позитивного ефекту.

В цьому відношенні мета і реальний результат розглядається з урахуванням тих позитивних завдань, які містять норми.

Такий аналіз можливий тільки після визначення фактичної ефективності правових норм. Однак корисність, як ступінь позитивної ефективності правових норм, є головним показником, що характеризує активну роль права в житті суспільства.

Економічність – позитивна ефективність, розглядається з урахуванням кількості витрачених в процесі правового регулювання матеріальних засобів, людської енергії, часу, тобто реальний ефект правових заходів не можна розглядати безвідносно до тих засобів, які були використані в процесі правового регулювання. Головне тут – ділова підготовка кадрів, штат держоргану, їх технічна оснащеність, професіоналізм співробітників і т.д. На відповідні правові заходи повинні бути направлені відповідні правові засоби. Особливо важливою при прийнятті законів є їх економічна забезпеченість (адже на сьогодні досить часто приймаються закони, які відразу приречені на невиконання через незабезпеченість ресурсами і т.п., і у відношенні яких немає сенсу говорити про їх ефективність).

2. Кількісна сторона ефективності. Кількісний аспект характеризує підвищення або зниження деяких параметрів різноманітних соціальних процесів, які складають зміст даного кола суспільних відносин.

Конструювання показників ефективності – це процедура виявлення кількісних характеристик тих позитивних змін в суспільних відносинах, які відбулися в результаті цілеспрямованого правового впливу.

Поняття показника ефективності необхідно розглядати як поняття, безпосередньо пов'язане з категорією міри. Залежно від того, яка процедура співвіднесення числових форм з громадськими об'єктами може бути застосована при вимірюванні, виникає кілька рівнів, або шкал, вимірювання ефективності [8, с. 276-279].

Розгляд показників ефективності норм права, на думку Герасіної Л.М. та Панова М.І. слід починати з відрізнення соціальної ефективності безпосередньої і опосередкованої. Під цим кутом зору повинні розглядатися і соціальні наслідки.

Безпосередня соціальна ефективність – це такі соціальні наслідки, що стосуються безпосередніх суб'єктів або об'єктів правових дій і досягнення яких ( наслідків ) передбачалось цими діями.

Однак, майже завжди досягнення під впливом права будь – яких соціальних змін виступає як необхідна ланка досягнення більш далекої цілі. Виниклі під впливом права соціальні зміни, що виступають як складова частина досягнення більш далекосяжної соціальної межі – це і є опосередкована соціальна ефективність права. Проблема опосередкованої ефективності має надзвичайно велике значення в період великих соціальних зрушень або трансформацій. В деяких випадках вона може навіть конкурувати з безпосередньою соціальною ефективністю. Всі ці аспекти слід мати на увазі при аналізі соціальної ефективності права в тих суспільних умовах, що склалися в Україні [9, с. 198-201].

Як безпосередня, так і опосередкована соціальна ефективність можуть бути оцінені за допомогою показників первинних і вторинних соціальних наслідків. Первинні (або цільові) соціальні наслідки – це ті соціальні наслідки, оцінка яких відбувається на підставі тих безпосередніх цілей, задля яких приймається і втілюється правовий акт або чиниться певна правова дія. Первинні соціальні наслідки у свою чергу поділяються на передбачені і непередбачені, зміст яких зрозумілий із самої їх назви. Передбачені і непередбачені первинні соціальні наслідки можуть поділятися на позитивні і негативні. Критерієм позитивності або негативності виступають схвалення і сприйняття соціальних змін особистостями або їх спільнотами. Інколи береться до уваги схвалення чи відторгнення соціальних змін владою, але це не зовсім коректно, бо суспільство і влада це не одне і те ж.

**Висновки.** Внаслідок впливу права на якісь соціальні процеси або явища можуть виникнути такі наслідки, які суспільство ( або держава ) не схвалюють. В той же час вони змушені погодитися з цими наслідками, оскільки їх виникнення неминуче пов'язане з умовами досягнення основних соціальних цілей. Ці наслідки і відносяться до вторинних соціальних наслідків в системі соціальної ефективності права. Непередбачені негативні соціальні наслідки і вторинні наслідки виступають як загальні втрати ефективності. З урахуванням цього поняття кінцева безпосередня ефективність буде виступати як різниця між первинною ефективністю і загальними втратами ефективності. Якщо негативні наслідки передбачені, але суспільство не має наміру з ними погоджуватися і буде проти них боротися, то такі наслідки, на відміну від вторинних, виступають як первинні передбачені негативні наслідки [9, с. 198-201].

Отже, поряд з системою безпосередніх (цільових) і опосередкованих наслідків слід звернути увагу ще на один аспект ефективності функціонування правової системи. Мова йде про той додатковий вплив на суспільство і суспільні відносини, який починає самостійно здійснювати людина, яка під впливом права набула якихось нових соціальних або соціально-психологічних рис. Цей вплив можна назвати ефектом соціалізації. З цієї точки зору, наприклад, немає нічого небезпечнішого для соціальної ефективності права, ніж несправедливі рішення. І справа не лише в тому, що від них страждають конкретні люди, а в тому, що правова система в таких випадках не реалізує свого соціального призначення. Головне, з точки зору соціальної ефективності права, полягає в тому, що особа, яка підпала під таке рішення, в процесі спілкування з іншими людьми своїм досвідом руйнівно впливає на правові цінності і соціальні настанови оточуючих і тим самим сприяє деформації всієї системи соціальних і правових відносин.

**Список використаних джерел:**

1. Касьянов В.В., Нечипуренко В.Н. Социология права. Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. 480 с. (Серия «Учебники «Феникса»)

2. Великий тлумачний словник української мови / упоряд. Т.В. Ковальова. Х. : Фоліо, 2005. 768 с.

3. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции : [монография]. М. : Юридическая литература, 1975. 192 с.

4. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: [монографія]; за заг. ред. В.К. Шкарупи. Запоріжжя: Поліграф, 2004. 404 с.

5. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М. : Юридическая литература, 1985. 480 с.

6. Рабінович П. Ефективність юридичних норм: загальнотеоретично-поняттєвий інструментарій дослідження. *Вісник Академії правових наук України.* 2008. № 1 (52). С. 13–21.

7. Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Т. I. М.: Юрид. лит. 1981. 361 с.

8. Рыбаков В.А. Теория государства и права: Конспекты лекций (для студентов юридического факультета). Омск: Омск. гос. ун-т, 2005. 309 с.

9. Соціологія права: Підручник для студентів юрид. спец. вищих навчальних закладів / М.І. Панов, Н.П. Осипова, Л.М. Герасіна та ін. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 276 с.

## *АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО*

**БАРАНЕНКО Д. В.,**
кандидат юридичних наук

**УДК 342.951.02:342.5(477)**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.6**

# АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ПРОБЛЕМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті досліджені проблеми адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. Зазначено, що нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади складає сутність і зміст нормотворчого процесу, який є різновидом правотворчості і полягає в діяльності центральних органів виконавчої влади України та їх посадових осіб із створення нормативно-правових актів у порядку, чітко регламентованому законодавством (в залежності від органу нормотворчої діяльності та виду нормативно-правового акта, який створюється). До принципів нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади запропоновано віднести принципи законності, демократизму, гласності, професіоналізму, техніко-юридичної досконалості, ефективності регулювання, виконуваності та планувально-оперативний принципи. Підкреслено, що всі зазначені принципи взаємопов'язані та взаємодіють в процесі реалізації нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади і саме вони складають основні напрями та підґрунтя нормотворчого процесу.

Висловлено думку, що суб'єктами створення нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади є лише міністерства, а інші центральні органи виконавчої влади взагалі не мають права приймати акти нормативно-правового характеру. Зроблено припущення, що, можливо, законодавець у такий спосіб намагається усунути центральні органи виконавчої влади від нормотворчого процесу та одночасно зменшити кількість підзаконних нормативно-правових актів. Наголошено на тому, що подібне штучне обмеження центральних органів виконавчої влади в реалізації нормотворчої діяльності здатне призвести до залишення певних груп суспільних відносин без нормативного регулювання та, відповідно, до порушення прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Запропоновано передбачити, що центральні органи виконавчої влади видають накази, або взагалі зазначити, що вони мають право видавати накази та нормативно не обмежувати їх види, як це пропонується унормувати проектом Закону України «Про нормативно-правові акти». Обґрунтовано думку, що основним призначенням підзаконних нормативно-правових актів є регулювання суспільних відносин шляхом розвинення, розкриття та реалізації законодавчих норм і часткового первинного регулювання суспільних відносин, які складаються в процесі життєдіяльності населення країни.

***Ключові слова:*** *адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правові аспекти, виконавча влада, міністерство, нормативно-правовий акт, нормотворча діяльність, повноваження, публічне управління, центральний орган виконавчої влади*

**Baranenko D. V. Analysis of modern problems of administrative and legal regulation of rule-making activities of central executive bodies**

The article examines the problems of administrative and legal regulation of central executive bodies. It is noted that the rule-making activity of central executive bodies is the essence and content of the rule-making process, which is a kind of lawmaking and consists in the activities of central executive bodies of Ukraine and their officials to create regulations in a manner clearly regulated by law (depending on the body). normative activity and the type of normative legal act that is created). The principles of rule-making activity of the central executive bodies include the principles of legality, democracy, publicity, professionalism, technical and legal excellence, efficiency of regulation, enforceability and planning and operational principles. It is emphasized that all these principles are interconnected and interact in the process of implementing the rule-making activities of the central executive bodies and they are the main directions and foundations of the rule-making process.

The opinion is expressed that only ministries are the subjects of creation of normative legal acts of central executive bodies, and other central executive bodies do not have the right to adopt normative legal acts at all. It has been suggested that the legislator may be trying to remove central executive bodies from the rule-making process and at the same time reduce the number of by-laws. It is emphasized that such an artificial restriction of central executive bodies in the implementation of rule-making activities can lead to leaving certain groups of public relations without regulation and, accordingly, to a violation of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities. It is proposed to provide that the central executive bodies issue orders, or in general to note that they have the right to issue orders and not limit their types, as it is proposed to regulate the draft Law of Ukraine "On regulations". The opinion is substantiated that the main purpose of bylaws is the regulation of public relations through the development, disclosure and implementation of legislation and partial primary regulation of public relations, which are formed in the process of life of the population. Proposals were made to improve the norms of the draft Law of Ukraine “On normative legal acts”, to harmonize the norms of current legislation on amendments to normative legal acts of central executive bodies, the process of creating regulatory normative legal acts of central executive bodies; legislation on public discussions of draft regulations of central executive bodies.

***Key words:*** *administrative and legal regulation, administrative and legal aspects, executive power, ministry, normative legal act, rule-making activity, powers, public administration, central executive body.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні в Україні набула актуальності проблема недостатнього регулювання нормотворчої діяльності взагалі та центральних органів виконавчої влади зокрема. На дуже низькому рівні залишається нормативне регулювання процесу створення нормативно-правових актів – ця група суспільних відносин врегульована лише частково за окремими напрямками, такими як порядок створення регуляторних нормативно-правових актів, нормативно-правових актів, які мають міжвідомчий характер або торкаються прав і свобод громадян та відповідно підлягають державній реєстрації в органах юстиції тощо. Наслідком такого становища стала відсутність єдиного нормативно-правового акта, яким має бути в цілому врегульована нормотворча діяльність в Україні. Від якості підзаконних нормативно-правових актів цілком і повністю залежить якість правового регулювання суспільних відносин в країні, захист інтересів, прав та свобод громадян. Звідси, проблема низької ефективності та якості нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади є не тільки очевидною, але й потребує негайного вирішення, оскільки вона гальмує подальший процес становлення в Україні дієвої системи регулювання суспільних відносин.

Проте не можна категорично стверджувати, що в Україні на сьогодні нормотворчий процес центральних органів виконавчої зовсім не врегульовано. Але недосконалість і недостатність регулювання нормотворчого процесу призводить до прийняття неефективних і не зовсім якісних нормативно-правових актів, до порушень під час їх створення та, як наслідок, – скасування таких нормативно-правових актів або визнання їх неконституційними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади розглядалися в роботах представників вітчизняної і зарубіжної юридичної науки у галузі адміністративного та конституційного права, теорії держави та права, серед яких слід відзначити праці В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, С.Н. Братуся, М.М. Бурбики, Л.К. Воронової, В.М. Гаращука, В.К. Гіжевського, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, С.М. Гусарова, Є.В. Додіна, В.В. Зуй, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, В.В. Конопльова, В.В. Копєйчикова, В.О. Котюка, Є.В. Курінного, В.М. Марчука, О.М. Музичука, В.Я. Настюка, Л.В. Ніколаєву, Н.Р. Нижник, В.І. Олефіра, О.В. Петришина, В.П. Пєткова, В.М. Поповича, Н.Ю. Пришви, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценка, В.П. Чабана, В.О. Шамрая, В.М. Шаповала, О.О. Шевченка, Ю.С. Шемшученка, І.М. Шопіної та інших. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, опублікованих останніми роками, необхідність вирішення проблем адміністративно-правового регулювання нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади, з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень з цієї проблематики – з іншого, зумовлюють актуальність та важливість наукового дослідження зазначеного питання.

**Формування цілей.** Метою статті є аналіз сучасних проблем адміністративно-правових аспектів регулювання нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади України та визначення шляхів його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Законодавством України на Міністерство юстиції та його структурні підрозділи покладаються функції з державної реєстрації нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, які торкаються прав, свобод та інтересів громадян або мають міжвідомчий характер, що полягає в проведенні правової експертизи цих нормативно-правових актів на відповідність Конституції та чинним законам України. Саме під час проведення правової експертизи нормативно-правових актів, поданих на державну реєстрацію, і виявляються нормативно-правові акти, державна реєстрація яких, за певних підстав, не може бути здійснена. З цього приводу В.М. Пекарчук зазначає, що у сучасних умовах правового регулювання якість законодавства перебуває не на високому рівні. Це стосується також відомчих і муніципальних нормативних правових актів, які часто не відповідають техніко-юридичним правилам і вимогам, а іноді й міжнародним стандартам в галузі прав людини [1, с. 48-49].

У державній реєстрації нормативно-правового акта може бути відмовлено за двох підстав. По-перше, за певні порушення та недотримання за змістом та формою нормативно-правового акта, тобто за матеріальних підстав (невідповідність нормам чинного законодавства змісту нормативно-правового акта, недотримання правил правопису, діловодства тощо). А по-друге, за порушення процедури створення нормативно-правового акта (непогодження нормативно-правового акта із заінтересованими особами, недотримання процедури створення регуляторних нормативно-правових актів тощо), тобто за процесуальних підстав. Таким чином, органи юстиції при відмові в державній реєстрації, поверненні на доопрацювання нормативно-правових актів перешкоджають впровадженню та подальшому застосуванню нормативно-правових актів, які порушували б права, свободи та законні інтереси громадян, суперечили Конституції і чинному законодавству тощо.

Міністерством юстиції України затверджено Порядок скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру, яким передбачено «процедуру скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади …, дату виключення з державного реєстру нормативно-право-

вих актів …, нормативно-правового акта, рішення про державну реєстрацію якого скасовано, опублікування рішення про скасування державної реєстрації, оскарження скасування рішення про державну реєстрацію» [2]. Проектом Закону України «Про нормативно-правові акти» пропонується встановити, що Порядок скасування рішення про державну реєстрацію підзаконних нормативно-правових актів має бути встановлений не Міністерством юстиції, а Кабінетом Міністрів України [3], тобто відповідний Порядок має бути встановлений не наказом Мін'юсту, а постановою Кабінету Міністрів України, підзаконним нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, що підвищує статус та важливість поставленого питання.

Рішення про скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта оформлюється наступними процесуальними документами: по-перше, складається висновок про скасування рішення, встановленого зразка та, по-друге, відповідний наказ органу державної реєстрації [4, с. 140], який і є підставою для скасування рішення про державну реєстрацію та подальшого виключення нормативно-правового акта, рішення про державну реєстрацію якого скасовано з Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Скасування рішення про державну реєстрацію здійснюється органом державної реєстрації, який зазначену реєстрацію і проводив. Водночас Порядком скасування рішення про державну реєстрацію встановлено, що «у разі надходження до Міністерства юстиції України скарги на нормативно-правовий акт, зареєстрований територіальним органом Міністерства юстиції України, або в разі виявлення Міністерством юстиції України під час перевірки зареєстрованого територіальним органом Міністерства юстиції України нормативно-правового акта, що суперечить чинному законодавству, Міністерство юстиції України має право скасувати рішення про державну реєстрацію такого акта за встановленою цим Порядком процедурою» [5].

Особливої уваги, на наш погляд потребує норма щодо опублікування наказу органу юстиції про скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта органу виконавчої влади та строки цього опублікування. Слід зазначити, що, враховуючи те, що підзаконний нормативно-правовий акт, рішення про державну реєстрацію якого скасовано, припиняє чинність з дня виключення його з державного реєстру, то, як нами вже зазначалося, дуже важливо опублікувати інформацію щодо скасування рішення про державну реєстрацію та виключення нормативно-правового акта з реєстру з метою доведення її до відома заінтересованих фізичних та юридичних осіб. Законодавством визначено норму обов'язковості опублікування такої інформації, але не встановлено терміну, протягом якого така інформація має бути надрукована. Так, з метою захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб, оперативного доведення інформації щодо скасування рішення про державну реєстрацію підзаконного нормативно-правового акта органу виконавчої влади та виключення його з державного реєстру до зацікавлених осіб встановити, що відповідний наказ із супровідним листом, який має містити інформацію про дату виключення нормативно-правового акта з державного реєстру, наступного робочого дня після виключення з реєстру подається до друкованого засобу масової інформації для подальшого опублікування та в той же день оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідного органу юстиції. До речі, доцільно встановити для друкованих засобів масової інформації, особливо це стосується регіональних засобів масової інформації місцевих державних адміністрацій, обов'язок не лише друкувати інформацію відповідного управління юстиції про скасування рішення про державну реєстрацію, а й встановити, що вони мають її надрукувати протягом тижня з дня надходження цієї інформації до редакції.

Законодавством передбачено, що за певних підстав підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади можуть бути скасовані також органом виконавчої влади вищого рівня (постанови Кабінету Міністрів України – Президентом (хоча він і не є вищестоящим органом виконавчої влади над Кабінетом Міністрів України, але відповідно до Конституції, як глава держави, має право скасовувати акти Кабінету Міністрів); акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України; територіальних орга-

нів міністерств – міністрами; територіальних органів виконавчої влади – центральними органами виконавчої влади або міністром, який спрямує його діяльність; розпорядження голів місцевих державних адміністрацій – Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Отже, знов підтверджується запропонована нами в роботі класифікація видів скасування підзаконних нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади на: скасування органом нормотворення, скасування вищестоящим органом; скасування органом юстиції рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта.

Дослідник Я.С. Рябченко, яка окремо вивчала особливості оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві, зазначає, що в Україні існує «адміністративний і судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів». Адміністративний полягає в можливості звернення особи, права, свободи та законні інтереси якої порушуються, із скаргою до «органу, який безпосередньо порушив її права, або до вищого органу», а судовий – у можливості «звернення фізичної чи юридичної особи зі скаргою безпосередньо до суду» [6, с. 93]. Продовжуючи наукову думку, слід зазначити, що на переконання В.В. Жидецької, реалізація рішень у справах про визнання нормативних актів незаконними здійснюється в переважно в адміністративному порядку. Таким рішенням на відповідача не повинна покладатися обов'язок скасувати нормативний правовий акт, так як цей акт вважається не чинним з моменту вступу рішення в законну силу або з моменту, визначеного судом та зазначеного в резолютивній частині судового рішення. Реалізація такого рішення полягає в опублікуванні в засобах масової інформації відомостей про рішення суду про визнання нормативного правового акта незаконним з метою доведення цієї інформації до всіх зацікавлених осіб [7, с. 101].

Враховуючи наведене, можна стверджувати, що порядок оскарження підзаконних нормативно-правових актів можна розділити на адміністративний, до якого можуть бути віднесені: скасування органом нормотворення, скасування вищестоящим органом; скасування органом юстиції рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта та судовий, до якого може бути віднесено оскарження нормативно-правових актів у судовому порядку.

Вважається, що судовий порядок оскарження має певні переваги перед адміністративним. Однією з основних гарантій захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб в Україні є право на звернення до суду, якщо ці особи вважають, що їх права, свободи та законні інтереси порушуються. Так, питання визнання нормативно-правового акта незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині віднесені до компетенції адміністративних судів України [8]. Аналізуючи положення Кодексу адміністративного судочинства України, можна сказати, що в даних нормах проведено розмежування видів нормативно-правових актів, які оскаржуються.

Недоліки та недосконалості законодавства взагалі та процедури створення нормативно-правових актів зокрема, підтримання їх у контрольному стані, а саме своєчасне та повне приведення їх у відповідність до вищестоящих нормативно-правових актів, узгодження між собою тягнуть за собою негативні наслідки, які можуть призводити до порушень прав і свобод фізичних та юридичних осіб. С.І. Куценко, проаналізувавши думки дослідників, зазначає, що сучасна наука пропонує «розрізняти види адміністративного оскарження» залежно від галузі, в якій вчиняється адміністративне провадження. Водночас він зауважує, що така класифікація є недосконалою через те, що таким чином кожна галузь повинна мати певні особливості в процедурі оскарження за галузевою ознакою, та вважає, що такі відмінності мають бути суттєвими, щоб виділяти їх у окреме провадження [9, с. 59].

Д. Лученко наголошує на цільовому та функціональному навантаженні адміністративно-правового оскарження. По-перше, воно має своєю ціллю усунення порушень норм права, допущених суб'єктами владних повноважень і в цьому сенсі виступає гарантією підтримання законності і правопорядку. Причому дія інституту оскарження спрямована на дотримання суб'єктами владно-розпорядчої діяльності як обсягу своїх повноважень, так і процедури їх здійснення. По-друге, метою оскарження є усунення наслідків порушення правових

вимог із боку суб'єкта владних повноважень. По-третє, інститут оскарження є способом відновлення прав і законних інтересів осіб, що були порушені через діяльність суб'єктів владних повноважень [10, с. 156-157].

Разом із тим у Митному кодексі України питанням оскарження рішень, дій або бездіяльності органів доходів і зборів, їх посадових осіб присвячено окрему главу, в якій знайшли відображення особливості оскарження саме в цій галузі [11]; Податковим кодексом України окремою главою встановлено порядок оскарження рішень контролюючих органів [12]. Але аналіз вищезазначених нормативно-правових актів дозволив встановити, що в узагальненому розумінні порядок оскарження зводиться до оскарження в адміністративному порядку (в межах органів митної, податкової системи) або в судовому (в порядку адміністративного судочинства) порядку із певними відмінностями і особливостями. Разом із тим кожний вид органів виконавчої влади наділений особистими, притаманними лише їм, спеціальними функціями та повноваженнями й, відповідно, певним чином відрізняються і порядки оскарження їх рішень, що, на нашу думку, і дозволяє класифікувати оскарження їх рішень за галузевою ознакою.

О.В. Рой, проаналізувавши норми Кодексу адміністративного судочинства України, дійшов висновку, що в його положеннях «проведено розмежування видів нормативно-правових актів, які оскаржуються», та зазначає, що підзаконні нормативно-правові акти «оскаржуються на підставі їх законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили», крім постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента, актів Вищої Ради правосуддя, рішень Кваліфікаційної комісії суддів, які оскаржуються лише на підставі їх законності (крім конституційності) [13, с. 89].

Д. Власенко також наголошує на тому, що адміністративні суди в процесі здійснення судочинства перевіряють підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади лише на їх законність, тобто відповідність актам вищої юридичної сили – законам [14, с. 88], а не на конституційність, що є виключною компетенцією Конституційного Суду. Законом України «Про Конституційний Суд України» передбачено, що саме Конституційний Суд приймає рішення та дає висновки у справах щодо конституційності актів Кабінету Міністрів України. Разом із тим зазначеним Законом однією з підстав відкриття провадження «щодо відповідності норм чинного законодавства принципам і нормам Конституції України» є «виникнення спірних питань щодо конституційності правових актів, виявлених органами виконавчої влади у процесі їх застосування» [15].

Отже, у випадку виникнення в процесі реалізації норм чинного законодавства (нормативно-правових актів органів виконавчої влади, в тому числі) спірних питань щодо їх конституційності, такий факт стане підставою для його розгляду в порядку конституційного судочинства. Враховуючи наведене вище, можна зазначити, що судовий порядок оскарження нормативно-правових актів складається із оскарження в порядку адміністративного судочинства (щодо законності нормативно-правових актів) та в порядку конституційного судочинства (щодо їх конституційності). Д. Власенко, зазначає, що зі статистичного аналізу «здійснення адміністративного судочинства судами України за 2006–2008 рр.» вбачається, що кількість справ щодо оскарження підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади збільшилася у три рази у 2008 р. у порівнянні із 2006 р. Це зумовлено зростанням кількості нормативно-правових актів, які не відповідають чинному законодавству та тим, що «підвищився рівень громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень». Також Д. Власенко зазначає, що незрозуміло чому «залишається несистематизованою практика діяльності адміністративних судів щодо розгляду даної категорії справ, що позбавляє можливості визначення вад застосування законодавства в практичній діяльності суду» [16, с. 89-90]. Ми погоджуємося з автором в тому, що, на жаль, сьогодні ще недостатньо відкритої, доступної для громадськості та науковців інформації, яка б дозволила дослідити практичні проблеми реалізації нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні.

**Висновки.** Таким чином, недостатність і недосконалість адміністративно-правового регулювання нормотворчого процесу центральних органах виконавчої влади призводить до прийняття неефективних, неякісних нормативно-правових актів, порушень в процесі їх створення та, як наслідок, – скасування таких нормативно-правових актів, визнання їх неконституційними, не чинними. сьогодні ще недостатньо відкритої, доступної для громадськості та науковців інформації, яка б дозволила дослідити практичні проблеми реалізації нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні. Міністерством юстиції України, як і адміністративними судами, не в повній мірі висвітлюється діяльність органів юстиції щодо реєстрації нормативно-правових актів, відмови в їх реєстрації та скасування. Незважаючи на те, що сьогодні в Україні велика увага приділяється висвітленню діяльності центральних органів виконавчої влади через засоби масової інформації, огляд дозволяє виявити, що зміст її суттєвого значення не має, носить суто поверхневий інформативний, а не науковий і не практичний характер й ускладнює та унеможливлює наукові дослідження в певних напрямках. Слід прийняти Закону України «Про правотворчу діяльність та нормативно-правові акти», яким мають бути врегульовані матеріальні та процесуальні норми нормотворчого процесу.

**Список використаних джерел:**

1. Пекарчук В.М. Законодавчі і виконавчі органи державної влади в Україні: становлення та розвиток (90-ті роки XX – початок XXI століття) : монографія. Чернігів : Академія ДПтС, 2018. 205 с.

2. Про затвердження Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру : Наказ Міністерства юстиції України від 31 липня 2007 р. № 32/5. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua.

3. Про нормативно-правові акти України : Проект Закону України від 1 грудня 2010 р. № 7409. URL: http://www.ips.ligazakon.net › document.

4. Гетьман Є.А. Скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта: удосконалення процедури. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2013. № 4. С. 139-141.

5. Про затвердження Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру : Наказ Міністерства юстиції України від 31 липня 2007 р. № 32/5. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua.

6. Рябченко Я.С. Деякі теоретичні і практичні аспекти розгляду і вирішення справ з оскарження нормативно-правових актів в адміністратвиному судочинстві України. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 9. С. 92-97.

7. Жидецька В.В. Проблемні питання в оскарженні нормативно-правових актів. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 99-106.

8. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/go/2747-15.

9. Куценко С.І. Процесуальні норми в адміністративному праві України : монографія : Відкрит. міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». Київ : Талком, 2018. 145 с.

10. Лученко Д. Окремі проблеми законодавчого регулювання процедури судового оскарження в адміністративно-деліктній сфері. *Вісник Академії правових наук України.* 2013. № 1. С. 156–166.

11. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/go/4495-17.

12. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/go/2755-17.

13. Рой О.В. Дотримання принципів адміністративного судочинства при розгляді справ про оскарження правових актів. *Держава і право. Серія : Юридичні науки.* 2017. Вип. 77. С. 87-100.

14. Власенко Д. Адміністративно-правове регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. *Нау-*

*кові записки [Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка]. Серія : Право*. 2017. Вип. 2. С. 87-91.

15. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII. URL.: http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-68.

16. Власенко Д. Адміністративно-правове регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. *Наукові записки [Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка]. Серія : Право.* 2017. Вип. 2. С. 87-91.

**БОЛДІЖАР С. О.,**
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
*(ДВНЗ «Ужгородський національний університет»)*

**УДК 342.7**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.7**

## ПРАВО НА ЕВТАНАЗІЮ У ПРАКТИЦІ ЄСПЛ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджено судову практику Європейського суду з прав людини щодо права на евтаназію, проаналізовано пропозиції впровадження вказаного інституту в Україні. Встановлено, що незважаючи на активне обговорення та аргументування права кожної людини на гідну смерть, тільки деякі європейські держави врегулювали та дозволили цю процедуру чи окремий її різновид. На процеси легалізації евтаназії у європейських державах вплинула і практика ЄСПЛ.

Виявлено, що Європейський суд з прав людини виходить з позиції, що право на смерть є діаметрально протилежним праву на життя і не може випливати з нього. Саме тому, ст. 2 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод не може тлумачитися як така, що гарантує право на смерть.

У процесі аналізу практики Європейського суду з прав людини встановлено, що справи щодо права на евтаназію розглядалися з приводу порушення не тільки ст. 2 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також статті 3, 8 та деяких інших. У контексті ст. 8 Європейський суд з прав людини висловив позицію, що «одним із аспектів права на повагу до приватного життя є право особи вирішувати яким способом та коли закінчиться її життя, але за тих умов, коли вона здатна вільно приймати відповідне рішення».

Обґрунтовано, що відповідні наукові дослідження та практика Європейського суду з прав людини вплинула і на зміну підходів до питання евтаназії в Україні. Зокрема, у 2020 року розпочалося широке обговорення Концепції рекодифікації Цивільного кодексу України. Так, передбачено легалізацію пасивної евтаназії та асистованого самогубства. Безумовно, така легалізація зумовить зміни те тільки цивільного, але і адміністративного та кримінального законодавства.

Доведено, що з позиції практики ЄСПЛ, правові норми, які регламентують процедуру евтаназії мають передбачити низку імперативних заборон та обмежень. Держава повинна гарантувати у питанні регулювання процедури евтаназії першочергове врахування бажання пацієнта, яке має бути висловлене повнолітньою особою вільно та усвідомлено.

***Ключові слова:*** *евтаназія, асистоване самогубство, гідна смерть, закон, судове рішення.*

**Boldizhar S. O. The right to euthanasia in the practice of the ECHR and prospects for implementation in Ukraine**

The article examines the case law of the European Court of Human Rights on the right to euthanasia, analyzes the proposals for the introduction of this institution in Ukraine. It is established that despite the active discussion and argumentation of the right of everyone to a dignified death, only some European states have regulated and allowed this procedure or its separate variant. The process of legalization of euthanasia in European countries was also influenced by the practice of the European Court of Human Rights.

It was found that the European Court of Human Rights proceeds from the position that the right to die is diametrically opposed to the right to life and cannot follow from it. That is why, Art. 2 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms cannot be interpreted as guaranteeing the right to die.

In the process of analyzing the case law of the European Court of Human Rights, it was established that cases concerning the right to euthanasia were considered in violation of not only Art. 2 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as well as Articles 3, 8 and some others. In the context of Art. 8 The European Court of Human Rights has held that "one aspect of the right to respect for private life is the right of a person to decide how and when his or her life ends, but only when he or she is free to make a decision".

It is substantiated that the relevant research and practice of the European Court of Human Rights has influenced the change of approaches to the issue of euthanasia in Ukraine. In 2020, a broad discussion of the Concept of recodification of the Civil Code of Ukraine began. Thus, the legalization of passive euthanasia and assisted suicide is envisaged. Undoubtedly, such legalization will lead to changes in not only civil, but also administrative and criminal legislation.

It is proved that from the standpoint of the case law of the European Court of Human Rights, the legal norms regulating the euthanasia procedure should provide for a number of mandatory prohibitions and restrictions. The state must guarantee that the issue of regulating the euthanasia procedure is a primary consideration of the patient's wishes, which must be expressed freely and consciously by an adult.

***Key words:*** *euthanasia, assisted suicide, dignified death, law, court decision.*

**Постановка проблеми.** Права людини четвертого покоління вже стали звичними не тільки для науковців, але і отримали правове регулювання в Україні. Водночас, законодавче регулювання у цій сфері є нецілісним, містить низку прогалин та неврегульованих моментів. Враховуючи обов'язок держави забезпечувати правову визначеність, яка є передумовою та основою правових умов для здійснення всіх прав людиною, необхідним є ретельний аналіз сутності окремих прав людини четвертого покоління, наявного правового регулювання та гарантій для їх реалізації, адміністративно-правового забезпечення здійснення таких прав та розробка на цій основі пропозицій до удосконалення чинного законодавства України. Особливо багато дискусій викликає евтаназія та її різновид аси-

стоване самогубство, запровадження яких можливе в нашій державі. На визнання права на евтаназію в європейських державах впливає і правова позиція ЄСПЛ, що обумовлює актуальність відповідних досліджень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правові, етичні та релігійні аспекти евтаназії вже не одне десятиліття в центрі уваги науковців. Досліджено поняття та сутність права на смерть, у тому числі як складовий компонент права на життя (Цебенко С.Б.) [1]. Проаналізовано поняття евтаназії (Мяловицька Н.А., Голопапа Д.І.) [2] та зарубіжний досвід її впровадження (Мерник А.М., Лукаш Є.Ю.) [3]. При цьому науковці зазначають, що евтаназія за жодних обставин не може розглядатися як достатня правова підстава для позбавлення людини життя (Блажівська Н.Є., Стефанчук Р.О., Стефанчук М.М., Стефанчук М.О., Янчук А.О.) [4]. Крім того, досліджено особливості застосування евтаназії щодо дітей (Марисюк К.) [5]. Водночас вплив практики ЄСПЛ щодо розуміння права на евтаназію та перспектив запровадження його в Україні є недостатньо дослідженим, що обумовлює актуальність даної статті.

**Мета статті** полягає у дослідженні позиції ЄСПЛ щодо права на евтаназію, а також аналізі перспектив впровадження вказаного інституту в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Не зважаючи на активне обговорення та аргументування права кожної людини на гідну смерть, тільки деякі європейські держави врегулювали та дозволили цю процедуру чи окремий її різновид (Бельгія, Голландія, Німеччина (з 2020 року), Португалія, Франція, Швейцарія). Наприкінці 2020 р. Конституційний Суд Австрії виніс рішення, в якому обґрунтовувалася незаконною заборона усіх без виключення видів асистованого самогубства [6]. Крім того окремі види евтаназії визначені в законодавстві Ізраїлю, Канади, в та деяких штатах США (Вашингтон, Вермонт, Каліфорнія, Монтана та Орегон) [7, с. 325]. Внаслідок впливу позиції ЄСПЛ на розуміння права на гідну смерть та застосування евтаназії коло держав, що врегульовують процедуру евтаназії, може розширитися.

Серед важливих рішень, винесених ЄСПЛ щодо права на евтаназію, рішення по доволі відомій справі – «Pretty v. the United Kingdom». Звернення до Європейського суду з прав людини стало результатом відмови англійських судів не притягати до відповідальності чоловіка за допомогу щодо вчинення самогубства жінкою, яка внаслідок хвороби була паралізованою, що спричиняло суттєві страждання. Кримінальна відповідальність могла настати в силу положень Закону про самогубство 1961 р. за надання допомоги сторонньою особою, при цьому вчинення самогубства не вважається злочином [8]. Не дивлячись на те, що ЄСПЛ визнав прийнятною вказану заяву, встановив відсутність порушень державою Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенції). Заява містила скарги та обґрунтування порушень Сполучним королівством своїх зобов'язань по статтям 2, 3, 8, 9 та 14 Конвенції. Не дивлячись на відмову у задоволенні заяви ЄСПЛ, вказане рішення є доволі важливим у контексті мотивування та позицій суду. Зокрема, ЄСПЛ обґрунтував, що право на смерть є діаметрально протилежним праву на життя і не може випливати з нього, відповідно ст. 2 Конвенції не може тлумачитися як така, що гарантує право на смерть. Щодо нелюдських страждань, то ЄСПЛ зауважив необхідність тлумачення статті 3 разом із статтею 2 та не може виправдовувати сприяння смерті. У контексті статті 8 Європейський суд з прав людини зауважив, що не може бути «свавіллям» випадок, коли закон для віддзеркалення важливості права на життя, забороняв самогубство із сторонньою допомогою. З цих мотивів ЄСПЛ дійшов до висновку про відсутність «непропорційності у діях держави», що відмовила надати заявниці гарантії не притягнення до кримінальної відповідальності її чоловіка [9].

За два роки до винесення рішення у справі «Pretty v. the United Kingdom» ЄСПЛ розглянув справу «Sanles Sanles v. Spain», яка також стосувалася права на гідну смерть в умовах страждань, зумовлених станом здоров'я. Заявник звернувся до іспанського суду із заявою не перешкоджати державі у його рішенні покінчити життя самогубством у 1993 році та щоб лікар, який йому випише відповідні знеболюючі ліки у подальшому не притягався до відповідальності. До того з 1968 р. він був паралізованим, відчував сильні болі внаслідок

нещасного випадку. Після його смерті у 1998 р. підтримали справу у суді його спадкоємці. При цьому, посилаючись на статті 2, 3, 5, 6, 8, 9 та 14 Конвенції, обґрунтовувалася потреба захисту права на гідну смертю. ЄСПЛ у цій справі зазначив, що нема необхідності розглядати питання чи гарантує Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод право на гідну смерть, а також він не в змозі змусити Іспанію декриміналізувати евтаназію. Крім того, заява стосується захисту прав по тим статтям Конвенції, які не передаються правонаступникам, тому розгляд заяви після смерті заявника не має змісту, а правонаступники відповідно не є жертвами (у розумінні ст. 34) [10].

Доволі цікавим є рішення ЄСПЛ у справі «Glass v. the United Kingdom», винесене у березні 2004 року. У цій справі Європейський суд з прав людини визнав порушення ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у зв'язку із застосуванням медичної процедури без згоди на це законного представника. По обставинам справи батьки не допускали можливості застосування евтаназії і розцінили введення морфіну як її прихований спосіб, що зумовило суперечку між ними та лікарями. Не зважаючи на заперечення батьків, лікар застосував морфін для полегшення болю [11].

При розгляді справи «Haas v. Switzerland» ЄСПЛ дійшов висновку про відсутність порушення права на повагу до приватного життя заявника, якому було відмовлено видати летальні ліки (пентобарбітал натрію) без рецепту лікаря. Заявник страждав на біполярний розлад майже 20 років, лікуючий його лікар рецепт не видав, як і 170 лікарів до яких заявник звернувся з таким проханням. У своїй заяві він обґрунтовував, що за особливих обставин (були в його випадку), держава має забезпечувати доступ до відповідних медичних препаратів, щоб людина могла вирішити момент та спосіб своєї смерті. У п. 51 рішення по справі «Haas v. Switzerland» ЄСПЛ підкреслив «одним із аспектів права на повагу до приватного життя (ст. 8 Конвенції) є право особи вирішувати яким способом та коли закінчиться її життя, але за тих умов, коли вона здатна вільно приймати відповідне рішення». Крім того, суд відмітив, що серед держав-членів Ради Європи щодо цього питання нема консенсусу. Кримінальний кодекс Швейцарії передбачив кримінальну відповідальність за схиляння до самогубство та сприяння у його вчиненні тільки якщо були корисливі мотиви (ст. 115). При цьому позиція уряду Швейцарії щодо встановлення обов'язку отримати на летальні медичні ліки рецепт лікаря визнана Європейським судом з прав людини обґрунтованою, у тому числі із тих міркувань, що пацієнт, який помилково прийме ліки не отримав летальну дозу (п. 56) [12].

У 2012 році ЄСПЛ розглянув справу «Koch v. Germany», по якій заявник оскаржив відмову у наданні дозволу на застосування летальної дози ліків для його дружини, яка була повністю паралізована, страждала від спазмів, перебувала на штучній вентиляції легенів та потребувала постійного медичного догляду. На відміну від згаданого вище рішення по справі, «Sanles Sanles v. Spain», у цій справі ЄСПЛ встановив доволі тісний сімейний зв'язок між заявником та його дружиною, врахував проживання у шлюбі понад 25 років, розгляд справи національними німецькими судами після смерті дружини понад три роки і визнав прийнятим можливість розгляду питання про можливе порушення прав заявника, гарантованих ст. 8 Конвенції. Європейським судом з прав людини було враховане і те, що заявник підтримував дружину протягом всього часу і супроводжував її до Швейцарії, де було застосована евтаназія. У вказаній справі підставою порушення ст. 8 Конвенції була у тому числі відмова національних судів розглянути його клопотання по суті. Крім того ЄСПЛ підкреслив, що він не відступає від позиції, ухваленій в попередніх рішеннях, що право по ст. 8 не передається правонаступникам, тому порушеним є право на повагу до приватного життя не дружини, а саме заявника.

У п. 51 рішення у справі «Koch v. Germany», ЄСПЛ підкреслив, що у жодному разі не заперечується принцип «святості життя», який захищено Конвенцією. Проте, удосконалення медицини у поєднанні з більшою тривалістю життя спричинює турботу багатьох людей, що вони будуть змушені перебувати у немічному стані чи у стані значного фізичного або психічного розладу їх здоров'я, що може суперечити праву на особисту ідентичність [13].

Наступного року ЄСПЛ виніс рішення у справі «Gross v. Switzerland», у якій заявниця оскаржувала відмову лікаря видати їй рецепт на летальні ліки з причини відсутності у неї смертельного захворювання. Багаторічне бажання покінчити життя самогубством зумовлене фізичним погіршенням здоров'я (болі в спині, проблеми із пам'яттю, слабкість) заявниці. ЄСПЛ вирішив, що мало місце порушення права на повагу до приватного життя заявниці, гарантоване статтею 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод з тих міркувань, що уряд не забезпечив у повній мірі правову визначеність. Так як не було чітко врегульовано дії лікарів у випадку звернення за летальними ліками особи, що не хворіла на конкретне захворювання. Тобто, хоча «швейцарське законодавство передбачає можливість отримання летальної дози пентобарбіталу натрію по рецепту лікаря, не забезпечено достатніх вимог, які б забезпечували чіткий обсяг вказаного права» (п. 67) [14].

Крім того, припинення медичних процедур по штучному підтриманню життя не були визнані порушенням ст. 2 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (рішення Великої палати ЄСПЛ у справі «Lambert and Others v. France»). У вказаному рішенні ЄСПЛ вкотре наголосив на відсутності консенсусу серед держав щодо припинення лікування, яке штучно підтримує життя. Водночас більшість країн передбачають таку можливість та встановлюють визначальну роль бажанню самого пацієнта [15, с. 17]. Після винесення вказаного рішення було ряд критичних публікацій, у тому числі де зазначалося на непослідовність позицій ЄСПЛ [16]. Інші науковці зауважують на розробленні Європейським судом з прав людини важливих критеріїв, яких слід дотримуватись при введенні або скасуванні лікування: існують нормативно-правові акти, сумісні із вимогами статті 2 Конвенції; враховані раніше висловлені побажання пацієнта, його близьких, а також думки медичних працівників; наявна можливість оскарження у суді рішення, яке можливо суперечить інтересам пацієнта [17, с. 34].

Була спроба у ЄСПЛ оскаржити і відсутність у законодавстві правової процедури, яка б передбачала добровільну евтаназію. Такі заяви були визнанні неприйнятними [18]. Критерії, розроблені ЄСПЛ у справі «Lambert and Others v. France», були застосовані у рішеннях про неприйнятність у справах, де батьки виступали проти застосування пасивної евтаназії щодо своїх неповнолітніх дітей, – «Gard and others v UK» (2017) та «Afiri and Biddarri v. France» (2018).

Таким чином, розгляд низки судових рішень ЄСПЛ у справах про евтаназію підтверджує наявність прецедентної практики із певними усталеними позиціями. Прослідковується підхід надання важливого значення особистій автономії та принципу субсидіарності. При цьому подання скарг до ЄСПЛ є субсидіарним для національних систем і відповідно національні органи можуть приймати суттєві рішення щодо делікатних справ, де можлива суперечність різних інтересів. З позиції Європейського суду з прав людини необхідне дотримання балансу щодо гарантування права на вибір моменту смерті та інтересами, захищеними статтями 2 та 8 Конвенції з прав людини та основоположних свобод.

Відповідні наукові дослідження та практика ЄСПЛ вплинула і на зміну підходів до питання евтаназії в Україні. Зокрема, восени 2020 року розпочалося широке обговорення Концепції рекодифікації Цивільного кодексу України. Зокрема у Концепції пропонується легалізувати пасивну евтаназію та асистоване самогубство і внести відповідні зміни також і в Кримінальний кодекс України. Безумовно, така легалізація зумовить зміни те тільки цивільного, але і адміністративного та кримінального законодавства. Всі законодавчі зміни повинні узгоджуватися із практикою ЄСПЛ.

**Висновки.** Європейський суд з прав людини не зобов'язує держави дійти згоди щодо застосування евтаназії. Водночас зауважує на необхідності правової визначеності у випадку надання права на евтаназію, висуває вимоги до якості та чіткості правових норм, що передбачають відповідні процедури.

Практика ЄСПЛ впливає і на реформування національного законодавства України. На разі на державницькому рівні із залученням науковців та практиків обговорюється доцільність легалізації пасивної евтаназії та асистованого самогубства, що вже включено

до Концепції оновлення цивільного законодавства, зумовить зміни також і адміністративного та кримінального законодавства. При цьому, з позиції практики ЄСПЛ, правові норми, які регламентують процедуру евтаназії мають передбачити низку імперативних заборон та обмежень. Держава повинна гарантувати у питанні регулювання процедури евтаназії першочергове врахування бажання пацієнта, яке має бути висловлене повнолітньою особою вільно та усвідомлено. Крім того, Європейський суд з прав людини звертає увагу на необхідності недопущення зловживань та захисті життя людини як найвищої цінності.

**Список використаних джерел:**

1. Цебенко С.Б. Право людини померти у природний спосіб як складова змісту права на життя (сучасні православні уявлення у світлі міжнародних стандартів). *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки.* 2015. № 813. С. 162-167.

2. Мяловицька Н.А., Голопапа Д.І. Евтаназія: право на життя. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО.* 2013. Випуск 23. Частина І. Том 1. С. 122-124.

3. Мерник А.М., Лукаш Є.Ю. Легалізація інституту евтаназії в Україні: теоретико-правовий підхід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 3. С. 15-19.

4. R. O. Stefanchuk, A. O. Yanchuk, M. M. Stefanchuk, M. O. Stefanchuk, N. Ye. Blazhivska. Право на евтаназію: за чи проти? *Патологія*. 2018. № 3(44). Т. 15. С. 390-395.

5. Костянтин Марисюк. Правове регулювання дитячої евтаназії за законодавством Бельгії. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки.* Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 884. С. 250–253.

6. Albert Otti. Austrian top court allows assisted dying. Latest News. December 12, 2020. URL: https://www.canberratimes.com.au/story/7052335/austrian-top-court-allows-assisted-dying/ (дата звернення: 16.10.2020).

7. Четверте покоління прав людини: особливості правового регулювання, проблеми та перспективи розвитку в сфері охорони здоров'я: монографія / за заг. ред.: д.ю.н., проф. С.Б. Булеци; д.ю.н., доц. М.В. Менджул. Ужгород: Вид-во УжНУ «Говерла», 2020. 444 с.

8. Suicide Act 1961. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/9-10/60 (дата звернення: 20.10.2020).

9. Chamber Judgment in the Case of Pretty v. the United Kingdom (application no. 2346/02). URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22003-542432-544154%22]} (дата звернення: 22.10.2020)

10. Sanles Sanles v. Spain (application no. 25949/94). URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-22151%22]} (дата звернення: 25.10.2020).

11. Case of Glass v. the United Kingdom, (application no. 61827/00). URL: http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=650 (дата звернення: 27.10.2020).

12. Haas v. Switzerland (Application no. 31322/07). URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:[%22ENG%22],%22appno%22:[%2231322/07%22],%22documentcollectionid2%22:[%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-102940%22]} (дата звернення: 29.10.2020).

13. Case of Koch v. Germany (Application no. 497/09). URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-112282%22]} (дата звернення: 29.10.2020).

14. Case of Gross v. Switzerland (Application no. 67810/10). URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-119703%22]} (дата звернення: 10.10.2020).

15. Довідник із застосування статті 2 Європейської конвенції з прав людини. *Право на життя.* 2018. 50 с. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_UKR.pdf (дата звернення: 11.10.2020).

16. Grégor Puppinck. Lambert and others v. France. URL: https://eclj.org/euthanasia/the-echr-made-a-legal-error-in-the-lambert-case (дата звернення: 11.10.2020).

17. Daria Sartori. End-of-life issues and the European Court of Human Rights. The value of personal autonomy within a 'proceduralized' review. *Questions of International Law.* 2018. № 52. P. 23-43.

18. Decision. Applications nos. 2478/15 and 1787/15 Jane NICKLINSON against the United Kingdom and Paul LAMB against the United Kingdom. URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-156476%22]} (дата звернення: 24.10.2020).

**КАПІТАНЕНКО Н. П.,**
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту
організацій та управління проектами
*(Інженерний інститут
Запорізького національного
університету)*

**УДК 342.9:347.77**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.8**

# АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

В статті проаналізовано адміністративно-правовий статус суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності. Визначено, що адміністративно-правовий статус суб'єкта відноситься до галузевого правового статусу і стосується статусу особи у сфері публічного управління.

Аргументовано, що суб'єктом права інтелектуальної власності є творець (творці) об'єкту права інтелектуальної власності та інші особи, яким належить право інтелектуальної власності. Доведено, що творцем може бути лише фізична особа (громадянин України, іноземець або особа без громадянства), незалежно від обсягу її дієздатності, творчою працею якої створюється об'єкт права інтелектуальної власності. До суб'єктів права інтелектуальної власності варто віднести також інших осіб, які самостійно не створювали інтелектуальний продукт, а набули майнові права на нього в порядку правонаступництва. В процесі дослідження встановлено, що суб'єктів права інтелектуальної власності необхідно відрізняти від суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності, до числа яких, в узагальненому вигляді, варто віднести Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, державне підприємство «Український інститут інтелектуальної власності», представників у справах інтелектуальної власності (патентних повірених) та суд. Вказані суб'єкти є учасниками правовідносин у сфері інтелектуальної власності, однак, реалізуючи передбачені правовими нормами для кожного повноваження, не набувають статусу суб'єкта права інтелектуальної власності. Отже, коло суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності значно ширше. До їх переліку входять і суб'єкти права інтелектуальної власності, співвідносячись між собою як загальне і одиничне. Встановлено, що адміністративно-правовий статус суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності – це сукупність прав і обов'язків, які реалізують суб'єкти права інтелектуальної власності у взаємовідносинах з органами публічної влади, наділеними відповідними повноваженнями у сфері інтелектуальної власності нормами адміністративного права. Зазначено, що адміністративно-правовий статус суб'єктів у сфері реалізації права інтелекту-

альної власності потребує подальшого оновлення та гармонізації українського законодавства з міжнародно-правовими нормами та стандартами.

***Ключові слова:*** *правовий статус, адміністративно-правовий статус, інтелектуальна власність, право інтелектуальної власності, суб'єкт права, реалізація права*

**Kapitanenko N. P. Administrative and legal status of subjects in the field of intellectual property right implementation**

The article analyzes the administrative and legal status of subjects in the field of intellectual property right implementation. It is determined that the administrative and legal status of the subject belongs to the sectoral legal status and refers to the status of a person in the field of public administration.

It is argued that the subject of intellectual property right is the creator (creators) of the object of intellectual property rights and other persons to whom the intellectual property right belongs. It is proved that the creator can be only a natural person (citizen of Ukraine, foreigner or stateless person), regardless of the scope of his/her legal capacity, whose creative work creates an object of intellectual property right. The subjects of intellectual property right should also include other persons who did not independently create an intellectual product, but acquired property rights to it by way of succession. In the course of the research it was established that the subjects of intellectual property right should be distinguished from the subjects in the field of intellectual property right implementation, which, in general, should include the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, «Ukrainian Institute of Intellectual Property» state enterprise, representatives in intellectual property cases (patent attorneys) and the court. These subjects are participants in legal relations in the field of intellectual property, however, implementing legal powers provided by the legal norms, do not acquire the status of a subject of intellectual property right. Therefore, the range of subjects in the field of intellectual property right is much wider. Their list also includes subjects of intellectual property right as well, correlating against each other as the general and individual. It is established that the administrative and legal status of subjects in the field of intellectual property right implementation is a set of rights and responsibilities exercised by subjects of intellectual property right in relations with public authorities endowed with appropriate powers in the field of intellectual property by administrative law rules. It is noted that the administrative and legal status of subjects in the field of intellectual property right implementation requires further renovation and harmonization of Ukrainian legislation with international legal norms and standards.

***Key words:*** *legal status, administrative and legal status, intellectual property, intellectual property right, subject of law, implementation of right.*

**Актуальність теми дослідження.** Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується соціально-економічними перетвореннями, пов'язаними з процесом становлення нової української державності. Цей процес переходу на новий етап історичного розвитку знаходить своє відображення в осучасненні доктринальних засад українського права, в нормотворчій діяльності, фундаментальному оновленні законодавства з позицій людиноцентристського світогляду. Провідною тенденцією розвитку сучасного адміністративного права є перегляд його засад з метою гармонізації відносин між публічною адміністрацією та людиною.

Західноєвропейська інтеграція України, зокрема, у сфері інтелектуальної власності, має за мету спрощення створення і комерційного використання інноваційних продуктів та продуктів творчої діяльності на території сторін Угоди між Україною і ЄС, а також досяг-

нення належного та ефективного рівня охорони і захисту прав інтелектуальної власності. В процесі імплементації норм Угоди та гармонізації українського законодавства з відповідними європейськими стандартами важливо звернути увагу на суб'єктів правовідносин та їх статус, зокрема, адміністративно-правовий статус суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності. Об'єктивне належне розуміння цього питання сприятиме удосконаленню взаємовідносин між учасниками процесу, передусім з органами публічної влади. Ми спробували систематизувати й обґрунтувати відповідно до чинного законодавства, сучасної практики державного управління і, звичайно, на базі теоретичних доробок учених свою позицію в цьому питанні. Вказані обставини і обумовлюють актуальність дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у дослідження сфери права інтелектуальної власності зробили вітчизняні та зарубіжні вчені Г. О. Андрощук, Ю.Л. Бошицький, О.Б. Бутнік-Сіверський, Е.П. Гаврилов, В.А. Дозорцев, В.С. Дроб'язко, Р.Є. Еннан, В.О. Жаров, А.О. Кодинець, Л.Т. Комзюк, Н.М. Мироненко, Л.О. Новоселова, О.П. Орлюк, О. А. Підопригора, О.О. Підопригора, О.П. Світличний, О. Д. Святоцький, О.І. Харитонова, Р.Б. Шишка, О.О. Штефан та інші. Наукові роботи Є.А. Булата, Г.В. Довгань, О.М. Головкової, В.С. Дмитришина, О.В. Кадєтової, О.Ю. Кашинцевої, О.М. Коротун, О.О. Михальського, М.В. Паладій, А.В. Хрідочкіна також є складником наукової джерельної бази дослідження.

**Метою статті** є встановлення кола суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності та визначення сутності і змісту їх адміністративно-правового статусу.

**Результати дослідження.** Розгляд питання адміністративно-правового статусу суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності потребує більш детального, розгорнутого аналізу таких понять як «статус», «правовий статус», «адміністративно-правовий статус».

У першу чергу, це стосується такого поняття як «статус». Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає статус (латин. «status») як становище, стан, певний стан чого-небудь [1, с.1387]. Юридична енциклопедія визнає статус як правове становище (сукупність прав та обов'язків) фізичної або юридичної особи [2, с.626]. Тобто, застосовуючи поняття «статус», ми вказуємо на положення особи в суспільстві.

Поняття «правовий статус», зазначають Гумін О.М. та Пряхін Є.В., характеризується тривалим розвитком, бо ще давньоримські вчені використовували цей термін для визнання окремих аспектів правового становища людини: стан свободи – status libertatus, стан громадянства – status civitatus, сімейний стан – status familiae [3, С.33]. Не зважаючи на таку розтягнуту в часі історію формування і, відповідно, значну кількість досліджень науковців, проблема встановлення правової сутності, природи, структури правового статусу продовжує бути предметом наукових досліджень.

Загалом, єдиної позиції щодо визначення поняття «правовий статус» в науковій правовій літературі не існує. Так, О.Ф. Скакун зауважує, що до 60-х років XX ст. у вітчизняній юридичній науці правовий статус ототожнювався з правоздатністю з причин одночасності їх виникнення, припинення та невідчужуваністі [4, с. 386]**.** О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко в академічному підручнику з теорії держави і права, вказуючи на існування декількох підходів до визначення змісту категорії «правовий статус» та його структури, найпоширенішим визнають розуміння правового статусу як системи законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків особи, тобто правовий статус характеризує становище особи у взаємовідносинах із суспільством та державою [5, с. 78-79]. М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та інші теоретики права вказують, що правовий статус суб'єктів права – це сукупність усіх прав, обов'язків і законних інтересів суб'єктів права [6, с. 342].

Відтак, поглядів на категорію «правовий статус» досить багато і всі вони свідчать про те, що «правовий статус» є самостійним правовим явищем, яке поєднує загальні риси та особливості кожного суб'єкта права. Поняття «статус» і «правовий статус» співвідносяться як загальне і особливе.

Конкретизація правового статусу особи здійснюється нормами певної галузі права залежно від того, які правовідносини виникли. В той же час, сукупність галузевих правових статусів складає узагальнений правовий статус особи. Так, О. І. Беспалова та Д. О. Горбач зазначають, що більш точний зміст статусу формують норми відповідних галузей права, відповідно поняття «адміністративно-правовий статус» є одним з видів загального поняття «правовий статус» [7, с. 34-35]. В.Б.Авер'янов визнає, що адміністративно-правовий статус громадянина України складає найважливішу й органічну частину загального правового статусу, існування якого є необхідною умовою і засобом реалізації Конституції, і зміст його визначається в багатьох законах і підзаконних актах [8, с. 180]. Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький розглядають адміністративно-правовий статус громадянина України як складову частину його загального статусу, яка встановлюється обсягом та характером його адміністративної правосуб'єктності. Відтак, науковці, не надаючи визначення поняття «адміністративно-правовий статус», акцентують увагу на його структурі [9, с. 64-65]. На думку Т.О. Коломоєць, адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені нормами адміністративного права за певним органом. Обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними [10, с. 64]. Стосовно змісту адміністративно-правового статусу, то за визначенням одних учених, структуру його складають правові норми і відносини, суб'єктивні права, свободи і обов'язки, юридичні гарантії [11, с. 198], інші визначають зміст через компетенцію [12, с. 52] чи функції [13, с. 53]. Отже, за наявності різноманітних аргументованих підходів, можемо визнати, що адміністративно-правовий статус суб'єкта права відноситься до галузевого правового статусу, тобто стосується статусу особи у сфері публічного управління. На наш погляд, під адміністративно-правовим статусом особи слід розуміти комплекс прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права, у сфері публічного управління. Зміст адміністративно-правового статусу складають права, свободи, обов'язки, юридичні гарантії.

Стосовно суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності, то, передусім, ЦК України вперше вказав, що суб'єктами права інтелектуальної власності є: творець (творці) об'єкта права інтелектуальної власності (автор, виконавець, винахідник тощо) та інші особи, яким належать особисті немайнові та (або) майнові права інтелектуальної власності відповідно до ЦК України, іншого закону чи договору (ст. 421). Тобто поняття суб'єкта права інтелектуальної власності формується шляхом визнання груп осіб та зазначенням прав, які за ними закріплює закон, однак визначення не надається.

Н.Мироненко зазначає, що термін «творець» за змістом є аналогічним терміну «автор об'єкта права інтелектуальної власності», тому творцем (автором) є фізична особа, творчою працею якої створюється об'єкт права інтелектуальної власності [14, с. 11]. І що важливо, творцем може бути лише фізична особа (громадянин України, іноземець або особа без громадянства), незалежно від обсягу її дієздатності. Права та обов'язки малолітніх, неповнолітніх, обмежених в дієздатності чи недієздатних осіб як учасників правовідносин у сфері інтелектуальної власності чинним законодавством регламентовано. Крім того, юридичні особи не можуть бути творцями об'єктів права інтелектуальної власності, ними є фізичні особи, які знаходяться з юридичним особами в трудових чи цивільно-правових відносинах. Однак юридичній особі у випадках, передбачених законом, можуть належати окремі особисті немайнові та майнові права інтелектуальної власності. За таких умов юридична особа також є суб'єктом права інтелектуальної власності згідно закону чи договору.

До суб'єктів права інтелектуальної власності) варто віднести також інших осіб, які самостійно не створювали об'єкт (інтелектуальний продукт), а набули майнові права на нього в порядку правонаступництва (укладання договору з творцем, спадкоємства, реорганізації юридичної особи) [15, с.409]. Правознавці мають різні підходи до розуміння складників суб'єктів права інтелектуальної власності. Так, В. Вірченко надає п'ять груп суб'єктів права інтелектуальної власності за роллю у відносинах, відносячи до них і державні уста-

нови та самоврядні організації, а також осіб, які виконують посередницькі функції у сфері інтелектуальної власності [16, с. 141]. Г.Римарчук, звертаючи увагу на той факт, що в Україні сформовано «розгалужену систему органів, які забезпечують регулювання діяльності, пов'язаної з використанням об'єктів інтелектуальної власності», надає розлогий перелік суб'єктів адміністративно-правового регулювання права інтелектуальної власності, зокрема, парламент України, органи виконавчої влади, правоохоронні органи тощо [17, с. 330]. Н. Москалюк розглядає особливості правового статусу держави як суб'єкта права інтелектуальної власності на секретні винаходи та корисні моделі [18]. За результатами дискусії, виходимо з того, що суб'єктами права інтелектуальної власності є творець (творці) та особи, які набули майнові права в порядку правонаступництва.

На наш погляд, суб'єктів права інтелектуальної власності необхідно відрізняти від суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності, до числа яких, в узагальненому вигляді, варто віднести Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, державне підприємство «Український інститут інтелектуальної власності», представників у справах інтелектуальної власності (патентних повірених) та суд. Вказані суб'єкти є учасниками правовідносин у сфері інтелектуальної власності, однак, реалізуючи передбачені правовими нормами для кожного повноваження, не набувають статусу суб'єкта права інтелектуальної власності. Отже, коло суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності значно ширше. До їх переліку входять і суб'єкти права інтелектуальної власності, співвідносячись між собою як загальне і одиничне. Розглянемо адміністративно-правовий статус деяких суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності більш детально.

В процесі оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади державної системи правової охорони інтелектуальної власності на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку), як правонаступника Державної служби інтелектуальної власності, були покладені завдання і функції з реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності [19]. Безпосередньо виконання завдань та реалізацію функцій у зазначеному сегменті було покладено на Департамент розвитку сфери інтелектуальної власності. В складі Міністерства економічного розвитку і торгівлі діє Апеляційна палата – колегіальний орган для розгляду заперечень проти рішень Мінекономрозвитку щодо набуття прав на об'єкти інтелектуальної власності та заяв про визнання знаків добре відомими в Україні. Наразі, з питань охорони прав на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів та послуг, топографії інтегральних мікросхем, зазначення походження товарів заявник (апелянт) має право звернутися із заявою про заперечення рішення Мінекономрозвитку стосовно набуття прав на об'єкт інтелектуальної власності чи із заявою про визнання знака добре відомим в Україні до Апеляційної палати для колегіального розгляду поданих до неї заперечень, протестів, заяв. Рішення колегії Апеляційної палати набирає чинності після затвердження його наказом Мінекономрозвитку, текст якого розміщується на офіційному веб-сайті Мінекономрозвитку і є обов'язковим для апелянта, Мінекономрозвитку та підприємств, установ, організацій, що входять до державної системи правової охорони інтелектуальної власності [20].

У складі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України функціонує інститут державних інспекторів із питань інтелектуальної власності, створений з метою забезпечення конституційних прав громадян на захист інтелектуальної власності та сприятливих умов для створення об'єктів інтелектуальної власності, розвитку українського ринку цих об'єктів [21]. Необхідність функціонування вказаної інституції пов'язана, по-перше, зі здійсненням державного контролю у сфері інтелектуальної власності, по-друге, без інспекторів з питань інтелектуальної власності не працювали чинні норми права, бо, відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 255 КУпАП, саме державні інспектори з питань інтелектуальної власності є особами, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення щодо осіб, що вчинили правопорушення у сфері інтелектуальної власності.

Доцільно також вернути увагу на те, що право на захист прав у сфері інтелектуальної власності з'являється у суб'єкта права в момент порушення або оспорювання його прав

та охоронюваних законом інтересів і реалізується в межах цивільних, кримінальних та адміністративних правовідносин, які виникли при цьому. Створення спеціалізованого суду, згідно до Указу Президента України «Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності» 29 вересня 2017 року № 299/2017, сприятиме побудові ефективної системи захисту прав суб'єктів інтелектуальної власності з урахуванням міжнародних стандартів, узагальненню судової практики вирішення відповідних спорів, підвищенню якості судових рішень та скороченню строків розгляду справ з питань інтелектуальної власності. На сьогодні здійснюється процедура відбору суддів до вказаного суду та інтенсивна підготовка до початку роботи одного із вищих спеціалізованих судів.

Отже, статус суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності регулюється нормами різних галузей права. Адміністративно-правовий статус їх проявляється у випадку встановлення адміністративних правовідносин, коли однією із сторін є орган публічної влади. Так, автор твору, реалізуючи своє право, має право звернутись до Департаменту розвитку сфери інтелектуальної власності Міністерства економічного розвитку і торгівлі для формалізації результатів своєї інтелектуальної діяльності. Як підсумок, за результатами експертизи, проведеної ДП «Український інститут інтелектуальної власності», відбувається внесення запису до Державного реєстру свідоцтв про реєстрацію авторського права на твір або надається обґрунтована відмова в реєстрації авторського права на твір, яка може бути оскаржена в установленому порядку до суду.

**Висновки.** Проведення реформи захисту інтелектуальної власності, зокрема якісних змін у сфері реалізації права інтелектуальної власності, має базуватися на впровадженні в Україні європейських стандартів життя та виходу України на провідні позиції у світі. Результативність якісних змін у будь-якій галузі суспільного розвитку багато в чому визначається статусом суб'єктів правовідносин. Адміністративно-правовий статус суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності – це сукупність прав і обов'язків, які реалізують суб'єкти права інтелектуальної власності у взаємовідносинах з органами публічної влади, наділеними відповідними повноваженнями у сфері інтелектуальної власності нормами адміністративного права. Вдосконалення змісту адміністративно-правових норм щодо статусу суб'єктів у галузі інтелектуальної власності є складником формування якісного механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права інтелектуальної власності.

**Список використаних джерел:**

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII. 1728 с.

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

3. Гумін О. М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право.* 2014. № 5. С. 32-37. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2014_5_7.

4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 664 с.

5. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

6. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

7. Безпалова О. І., Горбач Д.О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Форум права.* 2017. № 5. С. 31–38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. К.,2003. 384 с.

9. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт.кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред.Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.

10. Коломоєць Т. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

11. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. 584 с.

12. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади. *Вісник Академії правових наук України.* 2002. № 2 (29). С. 48-59.

13. Армаш Н.О. Поняття і сутність компетенції як елементу адміністративно-правового статусу керівника органу виконавчої влади. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право».* 2009. № 2 (3). С.48-53.

14. Мироненко Н. Поняття суб'єктів права інтелектуальної власності та критерії їх класифікації. *Теорія і практика інтелектуальної власності.* 2009. №2. С.11–24.

15. Цивільне право України: Підручник: У 2-х т. / Борисова В. І. (кер. авт. кол.), Баранова Л. М., Жилінкова І. В. та ін.; За заг. ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. К.: Юрінком Інтер, 2004. Т. 1. 480 с.

16. Вірченко В.В. Суб'єктний склад відносин інтелектуальної власності. *Теоретичні та практичні питання економіки.* 2014. № 2 (29). С. 139-152.

17. Римарчук Г. С. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання права інтелектуальної власності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права.* 2011. Вип. 7. С. 329-333.

18. Москалюк Н.Б. Особливості правового статусу держави як суб'єкта права інтелектуальної власності на секретні винаходи та корисні моделі. *Юридичний науковий юридичний журнал*. 2016. № 4. С. 54-58.

19. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади державної системи правової охорони інтелектуальної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 585. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/585-2016-%D0%BF#Text.

20. Регламент Апеляційної палати Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, затверджений Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 19.02.2019 р. № 263. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0284-19#Text.

21. Про затвердження Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. № 674. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2002-%D0%BF#Text.

**МЕЛЬНИЧУК О. П.,**
кандидат юридических наук

**УДК 342.7: 477**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.9**

# ВІДНОСИНИ ДЕРЖАВИ ТА ЦЕРКВИ: ЇХ МОДЕЛІ, КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

У роботі досліджено особливості відносини держави та церкви в Україні шляхом характеристики їх моделі, конституційних принципів та адміністративно-правового регулювання. Було запропоноване авторське бачення змістовного зв'язку між моделлю, конституційними принципами та адміністративно-правовим регулюванням відносин держави та церкви в Україні. Обґрунтовано, що до вихідних засад правового положення церкви, її автономії та взаємин із державою відносяться: 1) природа церкви як соціального явища (у сучасних умовах церква набуває усіх рис інституту громадянського суспільства); 2) рівність релігійних об'єднань перед законом; 3) принцип верховенства права як головний принцип, на основі якого мають розвиватися відносини держави і церкви. Зроблено висновок, що модель відносин держави та церкви закріплюється в законодавстві країни (в ст. 53 Конституції України). Власне обрана модель відносин держави та церкви обумовлює набір конституційних принципів, які, по-перше, фіксують режим спілкування держави та церкви (нейтральний, ворожий, партнерський), по-друге, визначають межі діяльності держави у сфері релігії (наприклад, заборона визнання жодної релігії як обов'язкової), по-третє, визначають правові межі, за які не може переступати церква (зокрема, заборонено створення релігійних організацій, дії яких спрямовані на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення і ін.), по-четверте, визначають сфери можливої співпраці держави та церкви на благо всього суспільства (наприклад, соціальний захист, благодійність і ін.). З'ясовано, що суспільні відносин, які існують в сфері релігії та пов'язані із діяльністю церкви, регламентуються не тільки релігійними нормами чи нормами моралі, їх існування забезпечується і правовими нормами, серед яких важливе місце займають норми адміністративного права. Разом з тим, характеристика таких відносин виключно через призму сучасних уявлень про предмет адміністративного права, не дає ніяких системних знань. Встановлено, що адміністративно-правове регулювання забезпечує реалізацію всіх конституційних принципів відносин держави та церкви, охоплюючи собою не тільки публічно-сервісну сферу, яка забезпечує умови для реалізації права особи на свободу віросповідання, а й сферу адміністративного примусу, яка охороняє і захищає права особи на свободу віросповідання, а також передбачену конституційним правом модель відносин держави та церкви.

***Ключові слова:*** *релігія, церква, відносини держави та церкви, правове регулювання відносин держави та церкви.*

**Melnychuk O. P. State-church relations: their models, constitutional principles and administrative-legal regulation**

The article studies features of the state-church relations in Ukraine through characterizing their models, constitutional principles and administrative-legal regulation. The author's vision of substantive connection between the model,

constitutional principles and administrative-legal regulation of the state-church relations in Ukraine is proposed. The paper justifies the underlying principles of legal regulation of the church, its autonomy and relations with the state involve: 1) the nature of the church as a social phenomenon (under modern conditions, the church acquires all the features of the institution of civil society); 2) equality of religious associations before the law; 3) the principle of the rule of law as the main principle which should be a basis for the development of the state-church relations. The author concludes that the model of the state-church relations is consolidated in the national legislation (art. 53 of the Constitution of Ukraine). It is a selected model of the state-church relations stipulates a set of the constitutional principles which, first, fix the communication mode between the state and the church (neutral, hostile, partnership), second, determine the boundaries of the state activities in the area of religion (for example, the prohibition of recognizing any religion as mandatory), third, define the legal limits which the church cannot overstep (in particular, it is forbidden to establish religious organizations the actions of which are aimed at inciting interethnic, racial, religious hatred, encroachment on human rights and freedoms, public health, etc.), fourth, specify the areas of possible cooperation between the state and the church for the benefit of the entire society (for example, social protection, charity, etc.). It finds that social relations, which exist in the area of religion and are related to church activities, are regulated not only by religious or moral rules, and their maintenance is supported by law rules among which administrative law rules hold ride of place. At the same time, the characteristic of such relations exclusively through the prism of modern ideas of a subject of administrative law doesn't provide any systemic knowledge. It is established that administrative-legal regulation ensures the implementation of all the constitutional principles of the state-church relations by covering not only public-service area, which guarantees the conditions for exercising the human right to freedom of religion, but also administrative coercion, which protects and defenses the human right to freedom of religion and the model of the state-church relations provided by constitutional law.

***Key words:*** *religion, church, state-church relations, legal regulation of state-church relations.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Якщо предмет адміністративно-правового регулювання час від часу уточнювався в науковій літературі, то об'єкт адміністративно-правового регулювання майже не досліджувався в доктрині адміністративного права. Суспільні відносин, які існують в сфері релігії та пов'язані із діяльністю церкви, регламентуються не тільки релігійними нормами чи нормами моралі, їх існування забезпечується і правовими нормами, серед яких важливе місце займають норми адміністративного права. Разом з тим, характеристика таких відносин виключно через призму сучасних уявлень про предмет адміністративного права, не дає ніяких системних знань. Наші знання про предмет адміністративного права дозволяють лише констатувати той факт, що галузеве правове регулювання розповсюджується на невелику групу суспільних відносин, які пов'язані з наданням публічних послуг або з застосовуванням заходів адміністративного примусу до порушників вимог законодавства. Визначення ж об'єкту адміністративно-правового регулювання дозволить не тільки констатувати сучасний стан адміністративних правовідносин у сфері релігії та церкви, а й визначитись з колом тих відносин, які ще не врегульовані, але потребують адміністративно-правового регулювання у сфері релігії та церкви.

Отже визначення змістовного зв'язку між моделлю, конституційними принципами та адміністративно-правовим регулюванням відносин держави та церкви в Україні є актуальним для подальшого розвитку науки адміністративного права.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.** Окремі питання співвідношенні і взаємовпливу моделей, принципів і режимів правового регулювання відносин держави та церкви на теоретичному і практичному рівнях у своїх наукових працях розглядали О. Баранов, В. Бліхар, П. Богомазов, М. Братасюк, Д. Вовк, Г. Друзенко, А. Колодій, Р. Міннерат, П. Недбайло, С. Погребняк, М. Савчин, А. Слубська, Є. Ткаченко, О. Уварова, С. Шаправський, Л. Ярмол та ін.

Однак у вітчизняній юриспруденції ґрунтовних досліджень, присвячених саме питанням встановлення зв'язку між моделями, принципами і режимами правового регулювання відносин держави та церкви, дуже мало.

**Постановка завдань.** Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Дослідити особливості відносини держави та церкви в Україні шляхом характеристики їх моделі, конституційних принципів та адміністративно-правового регулювання.

2. Запропонувати авторське бачення змістовного зв'язку між моделлю, конституційними принципами та адміністративно-правовим регулюванням відносин держави та церкви в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Принципи права через власну сутнісну складність не можуть бути однаково сприйняті та одностайно визначені, тому в наукових пошуках містяться різні їх визначення, засновані на різних поглядах дослідників цього правового явища. С.С. Алексєєв, до прикладу, визначає принципи права, як «керівні ідеї, якими характеризується правовий зміст, його сутність та суспільне призначення. З одного боку, принципами виражаються правові закономірності, з іншої – ними є найзагальніші правові положення, що діють у межах всієї сфери регулювання правового типу та поширюються на всіх суб'єктів. Такі норми чи прямо сформульовані в законодавстві, чи їх можна вивести із загальної суті законодавчих актів [1, с. 143]. Принципи права визначаються і як «об'єктивно властиві праву вихідні засади, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Принципи є підставою права, містяться в його змісті, слугують орієнтирами в його формуванні, відображають сутнісні характеристики права й основні зв'язки, які реально існують у правовій системі» [2; 3; 4].

Принципи права, як зазначається в спеціальних дослідженнях, є «найважливішою частиною, базовими нормативно-керівними засадами (імперативними вимогами), що визначають загальну спрямованість правового регулювання суспільних відносин. Відповідно до загальних принципів права тлумачаться норми права та формується каркас правових сфер, галузей та інститутів. Вихідні нормативно-керівні засади забезпечують суттєвий, стійкий, регулятивний правовий зв'язок між різними нормами права та іншими нормативними приписами, служать основним засобом для орієнтиру в правотворчості, систематизації, інтерпретації та реалізації права. У випадку виявлення невідповідності правових приписів, норм принципам права останні повинні інтерпретуватися через призму принципів права або приводитися у відповідність до них. Така інтегративна, пронизуюча властивість принципів права визначає їх системоутворюючий характер у системі права» [5, с. 127-128].

Категорія «принципи» відіграє особливу роль в державно-правовій дійсності, тому що «саме принципи права визначають початки, основи, юридичне закріплення яких у нормах права відбиває об'єктивні закономірності стану і розвитку суспільного і державного життя. В цілому, принципи права, відображаючи сутність права як специфічного регулятора соціальних відносин, визначають природу права, найбільш загальні закономірності і правила його розвитку» [6, с. 5]. На думку П.О. Недбайло, принципи права – це «найбільш абстрактні поняття, які виражають сутність держави і права в їхній основі та є вихідним елементом структури науки загальної теорії держави і права. Особливо проблема принципів права загострюється під час подолання прогалин у правовому регулюванні, зокрема через застосування та конкретизацію загальних (загальноправових) принципів права. Крім того,

принципи права вчені розглядають як один із видів юридичних гарантій правильного застосування правових норм і здійснення суб'єктивних прав громадян; вони забезпечують правомірність вчинків суб'єктів права, зміцнюють законність і правозастосування, підвищують обґрунтованість і доцільність в реалізації норм, сприяють справедливому оціненню вчинків у межах формальних вимог правових норм» [7, с. 46]. Висвітлюючи значення принципів права, М.Г. Братасюк вказує, що «ефективність правового розвитку, безперечно, залежить від того, на яких саме вихідних ідеях ґрунтується. На людей впливають не стільки конкретні правові приписи, скільки загальні правові ідеї, положення, постулати, що закріплюють певну ієрархію цінностей, низку фундаментальних цінностей, які має оберігати та на які має орієнтуватися суспільство» [8, с. 61].

Отже, вбачається, що принципами права в дослідницьких цілях можемо вважати основні засновницькі ідеї, вихідні положення правового регулювання суспільних відносин, які закріплені в законі, мають загальну значущість, вищу імперативність (веління) і відображають суттєві положення права, а також зумовлюють гарантії дотримання вимог правових норм.

В досліджуваній галузі суспільних відносин – сфері взаємин держави і церкви через рухливість та залежність зовнішнім чинникам, порядок та додержання всіх інтересів всіх без винятку носіїв (а саме в цій галузі, зауважимо, вони можуть бути вкрай різноманітними) прямо залежить від потужності чинного законодавства, яке ці відносини впорядковує, а воно, в свою чергу, в своїх потужностях прямо залежить від того, наскільки основоположні засади, на яких воно ґрунтується, відповідають цінностям та об'єктивно сталому розвитку відносин в досліджуваній сфері.

Перш ніж визначити систему принципів конституційно-правового регулювання взаємин церкви та держави, доречно зауважити, що система принципів, на яких будується законодавство, що регулює відносини між державою та церквою, їх (принципів) система та сутнісне навантаження прямо залежить від моделі, яка обрана державою, як орієнтир для взаємин на осі «держава – церква», і яку «обслуговує» законодавство, засноване на цих принципах. В цьому аспекті досить потенційною вбачається позиція, за якою «основними законодавчими моделями взаємин церкви та держави, які існують на даний час в країнах світу, є такі: суворе розмежування церкви та держави, розмежування при наданні можливості релігійним організаціям офіційно співпрацювати з державою у питанні освіти, засобів масової інформації, правового визнання шлюбу тощо; гарантування повної релігійної свободи конфесій при конституційній підтримці однієї з них; повна заборона релігійної діяльності; наявність єдиної офіційної державної релігії; формальне прийняття міжнародних норм у питаннях релігії при наявності правових привілеїв для однієї з конфесій та дискримінації інших» [9, с. 387-392].

Якщо звернутися до досвіду країн Центральної та Східної Європи в питаннях організації та законодавчого забезпечення на вищому, конституційному рівні та на рівні поточного законодавства взаємин церкви та держави, то можна виокремити дві можливі моделі побудови таких взаємин – сепараційну та коопераційну. «Сепараційна модель декларує здійснення ліберального стандарту релігійної свободи у його повному обсязі і розглядає релігійне життя як вільний ринок, регульований лише конкуренцією» [10, с. 156]. В межах сепараційної моделі іноді виокремлюють дві складові – антагоністична та неантагоністична [11, с. 190]. Перший варіант спрямований на обмеження прав релігійних організацій з боку держави, невизнання за ними статусу юридичної особи, проголошення атеїзму державною ідеологією тощо. Неантагоністична модель декларує вільне співіснування держави та релігії при безпосередній конкуренції в рамках правового поля. Держава втручається у релігійні справи лише у випадку загрози національній безпеці. Коопераційна ж модель передбачає партнерство для досягнення спільних цілей при взаємній незалежності сторін, тобто «демократичний союз церкви і держави». Ця модель найбільш широко реалізована у європейських країнах з більшістю католицького населення. Щодо співпраці держави та церкви за коопераційної моделі, слушною виглядає теза, за якою стан, коли інтереси держави та церкви збіга-

ються у певному сегменті життя (здійснення соціальних, культурних чи освітніх проектів), держава та окремі релігійні організації (чи церкви як об'єднання релігійних організацій) виступають у ролі партнерів [12].

В наукових дослідженнях наводяться також такі моделі організації взаємин церкви і держави: теократія – ототожнення державної світської і духовної влад, форма правління, при якій функціонування держави та її інституцій, регламентація суспільного життя визначаються панівною церквою та її органами; цезаропапізм, який передбачає повну залежність церкви від держави, одержавлення і підпорядкування світській владі церковних структур; законодавча підтримка, що забезпечує привілейоване становище певної церкви в державі, надаючи їй статусу державної, офіційної; відокремлення церкви від держави (ця модель передбачає неможливість втручання церкви у справи держави при активному втручанні державних інституцій у справи церкви); проміжний стан між моделлю державної церкви і моделлю повного відділення церкви від держави і держави від церкви (для цього типу відносин характерне збереження державної підтримки та привілеїв окремих церков); відокремлення церкви і держави. Така модель передбачає стан взаємо-невтручання, наскільки це можливо, церкви у справи держави і держави у справи церкви; відокремлення школи від церкви і релігійних організацій [13, с. 64-66].

В наукових дослідженнях останнього часу наводиться теза стосовно наступного вдосконалення законодавства в частині організації взаємин держави і церкви, зокрема «в Україні православ'я є традиційною релігією в суспільстві, яка посідає пріоритетне становище серед інших віросповідань. Але це прямо не закріплено ні в Конституції, ні в інших законодавчих актах, що свідчить про невідповідність реалій та задекларованої системи державно-церковних відносин. Сама держава, де-факто надаючи перевагу Православній Церкві, де-юре не визнає себе православною, не відзначає особливу роль православ'я для власного ж становлення та тисячолітнього процесу державотворення України. Законодавче ж закріплення ролі православ'я у державно-церковних відносинах в нашій країні надасть правового поштовху до становлення Української Помісної православної церкви, через такі кроки: 1) розширення правового підґрунтя для розвитку законодавства у сфері релігії; 2) збільшення співпраці держави та Православної церкви у вирішенні актуальних соціальних проблем, котрі стоять сьогодні перед Україною (пенсійне забезпечення, трудова міграція, протидія поширенню ВІЛ/СНІДу, статевим збоченням, наркоманії, алкоголізму та занепаду моралі); 3) можливість інтеграції у європейський гуманітарний простір для активної духовної розбудови Європи» [14, с. 144]. З такою точкою зору не можна погодитися, вона викликає заперечення, оскільки встановлення вказаних законодавчих положень суттєво може вплинути на принцип відносин держави і церкви, спираючись на який (незалежно від його сучасної назви та іменування) держава не віддає перевагу жодній релігії і жодну релігію не встановлює обов'язковою та привілейованою. Саме в дотриманні тих постулатів, які відображені в законодавчих принципах взаємин церкви та держави міститься запорука стабільності в організації суспільних відносин за участі вказаних суб'єктів (державних і релігійних інституцій).

Можна беззаперечно погодитися з точкою зору В.С. Бліхара відповідно до якої «ситуація, коли церква не лише відокремлена від держави, але майже повністю усунена від впливу на суспільне життя, веде таку державу до своєрідної екзистенційно-аксіологічної безвиході, яка, зрештою, виявляється в порушенні нормального функціонування держави і на рівні зовнішньополітичному, і в просторі внутрішньої політики» [15, с. 433].

Стосовно конституційної вимоги, згідно з якою церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви, хочемо зазначити, що це положення є продовженням ворожої, атеїстичної традиції тоталітарної радянської влади щодо духовенства та релігії у цілому, а відтак у сучасних умовах зазначений стан речей має бути модернізованим у напрямку конституційного забезпечення можливостей співпраці церкви і держави на користь суспільства [16, с. 65]. Сучасна редакція конституційного принципу про відокремленість церкви від держави, фактично забороняє керівникам тих чи інших соціальних, культурних та освітніх закладів вести спільну діяльність з релігійними організаціями. І як

наслідок, реалізація численних важливих корисних соціально спрямованих проектів в інтересах суспільства стає неможливою. Відтак на сьогодні потрібна суттєво нова модель відносин церкви та держави, а саме: модель партнерської співпраці, з метою розбудови партнерських взаємовідносин релігійних організацій та державних інституцій, навчальних закладів та церкви, забезпечення та реалізації права людини на свободу світогляду та віросповідання, зокрема в освітній галузі, консолідації українського суспільства, збереження та примноження його традиційної релігійної культури, релігійної української християнської самобутності та автентичності [16, с. 65].

Основою побудови взаємин церкви і державних інституцій є розуміння того, що «відносини держави та церкви в Україні в релігійній сфері визначаються світським характером держави, що означає: 1) держава, її органи та посадові особи не мають права втручатись у визначення особою свого ставлення до релігії, формувати і контролювати його, вести облік за цією ознакою чи примушувати особу діяти на користь певного об'єднання віруючих; 2) держава не ототожнює себе з жодною релігією чи групою віруючих, жодним переконанням чи об'єднанням його прихильників, не виступає від імені або проти будь-кого з них, не має права підтримувати будь-яку сторону в міжрелігійних конфліктах; 3) держава не повинна ставитися до організацій, заснованих з метою реалізації права на свободу релігії, менш сприятливо, ніж до світських об'єднань громадян» [17]. Крім того, світська держава не втручається у справи богослужбового чи богословського характеру, зміст віровчень, обрядів, церемоній, внутрішню церковну ієрархію та систему управління, включаючи нормативний елемент, а також у навчально-виховний процес закладів освіти об'єднання віруючих.

Проте, незважаючи на можливість дати характеристику встановленій моделі взаємин церкви і держави, варто зазначити, що навіть найдосконаліше законодавство не виключає проблем правозастосування, а тим більше проблеми правозастосування та правореалізації є можливими там, де законодавство, виходячи з фактичного стану суспільних відносин, потребує вдосконалення. Так, серед іншого, «розробка моделі державно-церковних відносин в Україні потребує визначення вихідних засад цього процесу. До останніх відносяться ті ключові положення та принципи, які, у будь-якому випадку, мають враховуватись при аналізі різноманітних аспектів правового положення церкви, її автономії та взаємин із державою. По-перше, необхідно звернути увагу на природу церкви як соціального явища, оскільки досить часто вона розглядається як унікальний феномен, відокремлений від інших суспільних одиниць. У сучасних умовах церква набуває усіх рис інституту громадянського суспільства. Світськість держави, нейтральність щодо релігії не означає того, що вона впроваджує, підтримує, «спонсорує» атеїстичну ідеологію, є байдужою щодо релігії, обмежує свої стосунки з релігійними громадами лише визнанням їх відокремленості від держави, оскільки така позиція веде до дискримінації віруючих порівняно з тими, громадянами, які не сповідують жодної релігії. Обов'язком держави є не тільки невтручання у діяльність церкви та попередження конфесійних конфліктів, а й здійснення юридичних, управлінських, організаційних заходів, спрямованих на розвиток недержавного релігійного (як і політичного, економічного, освітнього, спортивного тощо) сектора задля забезпечення повноцінної реалізації громадянами права на сповідування власних релігійних переконань (у т.ч. вдосконалення відповідного законодавства і управлінської системи, передання історичних пам'яток – культових споруд релігійній громаді у постійне користування або власність, забезпечення дотримання релігійних свобод в армії, міліції, місцях позбавлення волі тощо), не порушуючи, при цьому принципу рівності усіх громадян у правах і перед законом. По-друге, рівність релігійних об'єднань перед законом, що випливає з нейтралітету у питаннях віри держави, не означає рівності перед історією та культурою народу, а також інтересами більшості громадян. Утримуючись від втручання у міжцерковний діалог, держава, може диференційовано підходити до своїх взаємин з різними церквами. Характер державно-церковних відносин напряму залежить від значення тієї чи іншої конфесії у суспільному житті, як у минулому, так і сьогодні. Це цілком вкладається у розуміння церкви як інституту громадянського суспільства [18, с.164]. Беззаперечною є теза автора про те, що головним принципом,

на основі якого мають розвиватися відносини держави і церкви, є принцип верховенства права. Проте він, як основний принцип побудови всього державно-правового та суспільного устрою вбачається не спеціалізованим, таким що стосується державно-церковних відносин, а таким, що покладений до основи будь-яких взаємин, учасники яких тим чи іншим чином беруть участь в реалізації власних (проте охоронюваних або ж забезпечуваних державою) потреб та інтересів.

**Висновки та перспективи подальших розвідок.** На підставі проведеного дослідження можна зробити наступний висновок. Модель відносин держави та церкви закріплюється в законодавстві країни (ст. 53 Конституції України). Власне обрана модель відносин держави та церкви обумовлює набір конституційних принципів, які, по-перше, фіксують режим спілкування держави та церкви (нейтральний, ворожий, партнерський), по-друге, визначають межі діяльності держави у сфері релігії (наприклад, заборона визнання жодної релігії як обов'язкової), по-третє, визначають правові межі, за які не може переступати церква (зокрема, заборонено створення релігійних організацій, дії яких спрямовані на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення і ін.), по-четверте, визначають сфери можливої співпраці держави та церкви на благо всього суспільства. Адміністративно-правове регулювання забезпечує реалізацію всіх конституційних принципів відносин держави та церкви, охоплюючи собою не тільки публічно-сервісну сферу, яка забезпечує умови для реалізації права особи на свободу віросповідання, а й сферу адміністративного примусу, яка охороняє і захищає права особи на свободу віросповідання, а також передбачену конституційним правом модель відносин держави та церкви.

**Список використаних джерел:**

1. Алексеев С.С. Теория права. М. Издательство БЕК,1995. 320 с.
2. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): автореф. дис. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень, 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 1999. 36 с.
3. Погребняк С.П. Принципи права: доктринальні питання. *Право України*. 2013. № 9. С. 217-228.
4. Уварова О.О. Шляхи дослідження правозастосовної функції принципів права. *Форум права*. 2007. № 2. С. 217-221
5. Савчин М.В. Порівняльне правознавство. Загальна частина: навчальний посібник. Київ: Центр навчальної літератури, 2005. 288 с.
6. Баранов О. Система принципів інформаційного права. *Правова інформатика*. № 2 (10). 2006. С. 5-15.
7. Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм. *Правоведение.* 1971. № 3. С. 44-53.
8. Братасюк М.Г. Співвідношення загальних принципів та норм права в основних типах праворозуміння. *Philosophical and methodological problems of law*. № 1(11). 2016. С. 60-71.
9. Міннерат Р. Церковно-державні взаємини, релігійна свобода і «прозелітизм» / Релігійна свобода і права людини: У 3 т. Т. 3: Місія і прозелітизм: пер. з англ. / упоряд., пер. М. Маринович, Л. Коваленко, Р. Скакун. Львів. 2004. С. 377-393.
10. Шаправський С.А. Конституційно-правове забезпечення державно-церковних відносин країн центрально-східної Європи. *Наукові записки національного університету «Острозька академія»*. Випуск 11. С. 154-168
11. Слубська А. Державно-церковні відносини: історична та сучасна ретроспекція. *Релігія та соціум*. 2010. №2(4). С. 190-193.
12. Друзенко Г. Випробування месіанством. URL: http://risu.org.ua/ua/index/expert_ thought/ analytic/8916/.

13. Ярмол Л.В. Свобода віросповідання людини: юридичне забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження): дис. …канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2003. 238 с.

14. Богомазов П.С. Правові аспекти державно-церковних відносин: порівняльний аналіз. *Наукові записки НаУКМА*. Том 129. *Юридичні науки*. 2012. С. 141-144.

15. Бліхар В.С. Державно-церковні відносини як експлікація дихотомії влади та суспільства у європейській філософії: монографія. Львів. 2013. 516 с.

16. Мельничук О.П. Теоретико-правовий аналіз конституційних принципів відносин церкви та держави в Україні: пропозиції. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 62-67.

17. Ткаченко Є.В. Право на свободу віросповідання: судовий захист та деякі проблеми реалізації. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_2_7.

18. Вовк Д.О. Право і релігія: дис. …канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 211 с.

**МІЛІЄНКО О. А.,**
ORCID 0000-0002-3364-1774
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
*(Запорізький національний університет)*

**УДК 342.924**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.10**

## ПРИПИНЕННЯ ДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ У ЗВ'ЯЗКУ З ВИКОНАННЯМ ВИМОГ

У статті досліджено питання припинення дії адміністративних актів у звязку з виконанням вимог. Акцентовано увагу на тому, що чинне національне законодавство не містить норм, які закріплюють вичерпний перелік підстав припинення адміністративного акту, проте проєктне законодавство, зокрема, проєкт Закону України «Про адміністративну процедуру» однією з підстав визначає виконання адміністративного акта (реалізація права або виконання певної вимоги, тобто досягнення мети, заради якого акт був прийнятий).

Вказано, що під поняттям «виконання адміністративного акта» традиційно розуміється реалізація права або дотримання вимоги виконати певні дії, яка міститься в акті, якщо його зміст зводився лише до реалізації цього права / виконання цієї вимоги. У національному законодавстві прямо не закріплюється, що адміністративні акти припиняють свою дію у зв'язку з виконанням вимог, що в них містяться.

Зауважено, що відповідно до загальної теорії права під виконанням акта необхідно розуміється виконання певних дій передбачених цим актом. Тобто слід говорити про виконання лише зобов'язуючих актів, оскільки зміст забороняючих чи правоуповноважуючих актів не становлять вимоги про вчинення

певних дій їх адресатам. Припинення дії адміністративних актів у зв'язку з виконанням вимог, які в ньому містяться, за своєю юридичною природою є аналогічним до припиненням цивільного зобов'язання в зв'язку з його виконанням, проте, в цивільному законодавстві чітко визначено правові наслідки виконання цивільного зобов'язання, натомість в адміністративному законодавстві юридичні наслідки виконання вимог, які містяться в індивідуальних адміністративних актах, не визначено, хоча сама можливість вчинення таких дій передбачена

Констатовано, що під «виконанням акту» розуміють реалізацію права або додержання вимоги виконати певні дії, яка міститься в акті, якщо його зміст зводився лише до реалізації цього права / виконання цієї вимоги. У цьому випадку йдеться про досягнення мети, поставленої перед актом (виконання приписів акта тощо). Наприклад, після отримання особою призначеної їй одноразової матеріальної допомоги адміністративний акт фактично вичерпує себе.

***Ключові слова:*** *адміністративний акт, припинення, дія акта, виконання адміністративного акта.*

**Miliienko O. A. Termination of administrative acts in connection with compliance with the requirements**

The article examines the issue of termination of administrative acts in connection with the requirements. It is emphasized that the current national legislation does not contain norms that establish an exhaustive list of grounds for termination of an administrative act, but the draft legislation, in particular, the draft Law of Ukraine "On Administrative Procedure" defines one of the grounds , ie achieving the purpose for which the act was adopted).

It is stated that the term "execution of an administrative act" traditionally means the exercise of the right or compliance with the requirement to perform certain actions contained in the act, if its content was limited to the implementation of this right / fulfillment of this requirement. National law does not explicitly state that administrative acts cease to have effect in connection with compliance with the requirements contained therein.

It is noted that according to the general theory of law, the execution of an act must be understood as the execution of certain actions provided for in this act. That is, we should talk about the implementation of only binding acts, because the content of prohibitive or authoritative acts do not require the performance of certain actions to their addressees. Termination of administrative acts in connection with the implementation of the requirements contained therein, by its legal nature is similar to the termination of a civil obligation in connection with its implementation, however, the civil law clearly defines the legal consequences of the civil obligation. the legal consequences of compliance with the requirements contained in individual administrative acts are not defined in the administrative legislation, although the very possibility of committing such actions is provided

It is stated that the "execution of the act" means the implementation of the right or compliance with the requirement to perform certain actions contained in the act, if its content was limited to the implementation of this right / fulfillment of this requirement. In this case, it is about achieving the goal set before the act (compliance with the provisions of the act, etc.). For example, after a person receives a one-time financial assistance assigned to him, the administrative act actually exhausts itself.

***Key words:*** *administrative act, termination, action of the act, execution of the administrative act.*

Чинне національне законодавство не містить норм, які закріплюють вичерпний перелік підстав припинення адміністративного акту, проте проєктне законодавство, зокрема, проєкт Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – проєкт ЗАП), містить наступні підстави припинення адміністративного акта:

а) виконання адміністративного акта (реалізація права або виконання певної вимоги, тобто досягнення мети, заради якого акт був прийнятий);

б) припинення дії адміністративного акта у зв'язку із закінченням строку чи з інших причин (адміністративний акт, виданий на певний строк, із закінченням цього строку перестає діяти, тому немає потреби спеціально його скасовувати. Так, дозвіл, виданий на певний строк, не дозволяє здійснювати передбачену ним діяльність після закінчення вказаного в ньому строку. Як приклади інших причин автори визначають різноманітні юридичні події, зокрема, смерть фізичної особи, ліквідація юридичної особи, прийняття нового акта, яким поглинається зміст попереднього акта тощо);

в) відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав;

г) визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав;

д) скасування протиправного адміністративного акта в порядку адміністративного оскарження або судом [1, с. 351-352].

Такій підхід, на нашу думку, є найоптимальнішім та відповідає вимогам правозастосування.

Фактично подібний перелік підстав міститься й у зарубіжному законодавстві. Зокрема § 43 Закону ФРН про адміністративну процедуру закріплює, що адміністративний акт залишається діючим доти, допоки його не буде повернуто, він не буде відкликаний, скасований в інший спосіб або не буде виконаним у зв'язку із закінченням часу або з інших підстав. Нікчемний адміністративний акт є таким, що не діяв. Згідно ч. 3 ст. 83 Адміністративного процедурно-процесуального кодексу Республіки Казахстан адміністративний акт припиняє дію з моменту настання подій, передбачених адміністративним актом, виконання його вимог, скасування адміністративного акта або закінчення терміну дії [2].

Отже, однією з підстав є припинення адміністративного акта у випадку його виконання. Під поняттям «виконання адміністративного акта» розуміється реалізація права або дотримання вимоги виконати певні дії, яка міститься в акті, якщо його зміст зводився лише до реалізації цього права / виконання цієї вимоги [3, с. 165-166].

У національному законодавстві прямо не закріплюється, що адміністративні акти припиняють свою дію у зв'язку з виконанням вимог, що в них містяться. Проте, такий висновок логічно випливає з аналізу рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування), в абз. 6 п. 5 мотивувальної частини якого зазначається, що ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання [4].

Отже, у згаданому рішенні Конституційним Судом України звертається увага, на те, що акти органів місцевого самоврядування, припиняють свою дію після їх виконання, і хоча в цьому випадку йдеться лише, про акти органів місцевого самоврядування, проте такий висновок є цілком виправданим і щодо адміністративних актів, які приймають іншими адміністративними органами, адже в цьому випадку принципове значення має не суб'єкт прийняття акта, а їхній індивідуальний характер.

В контексті вказаного вище, варто зауважити, що відповідно до загальної теорії права під виконанням акта необхідно розуміється виконання певних дій передбачених цим актом. Тобто слід говорити про виконання лише зобов'язуючих актів, оскільки зміст забороняючих чи правоуповноважуючих актів не становлять вимоги про вчинення певних дій їх адресатам.

Припинення дії адміністративних актів у зв'язку з виконанням вимог, які в ньому містяться, за своєю юридичною природою є аналогічним до припиненням цивільного зобов'язання в зв'язку з його виконанням, проте, в цивільному законодавстві чітко визначено правові наслідки виконання цивільного зобов'язання, натомість в адміністративному законодавстві юридичні наслідки виконання вимог, які містяться в індивідуальних адміністративних актах, не визначено, хоча сама можливість вчинення таких дій передбачена [5].

Так, пунктом 4 статті 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі – Закон) передбачено, що розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності здійснюється в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування.

Зазначений Порядок розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку та житлово – комунального господарства України від 21.10.2011 №244 (далі- Порядок) [6].

Відповідно до пункту 2.31 цього Порядку розміщення тимчасових споруд самовільно забороняється. Пунктом 2.30 Порядку також передбачає, що у разі закінчення строку дії, анулювання паспорта прив'язки, самовільного встановлення тимчасових споруд така тимчасова споруда підлягає демонтажу.

У ч. 1 ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» зазначається, що у разі виявлення факту самочинного будівництва об'єкта, перебудова якого з метою усунення істотного відхилення від проекту або усунення порушень законних прав та інтересів інших осіб, істотного порушення будівельних норм є неможливою, посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю видає особі, яка здійснила (здійснює) таке будівництво, припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил з визначенням строку для добровільного виконання припису [7].

Отже, адресат припису суб'єкта владних повноважень, може добровільно виконати вимоги, які в ньому містяться (тобто вчинити певні дії, визначені цим актом). Хоча в вищенаведених нормативних актах про це не зазначається, проте цілком логічно можна припустити, що в такому випадку цей акт припинить свою дію у зв'язку з його фактичним виконанням.

Разом з тим у зв'язку з додержанням вимоги виконати певні дії, яка містилася в акті, якщо його зміст зводився до виконання цієї вимоги, слід мати на увазі, що виконання акту не завжди означає припинення його дії. Так, не можна вважати наказ про призначення особи на посаду таким, що припинив свою дію, після того, як особа приступила до виконання своїх обов'язків [8, с. 289]. Так само не припиняє свою дію і після створення суб'єкта владних повноважень акт, відповідно до якого цей орган було утворено. Такі акти припиняють свою дію лише в результаті їх скасування або видання нових актів, що фактично анулюють старі.

Крім того доцільно підкреслити, що частиною 2 ст 77 проєкту ЗАП встановлюється норма, відповідно до якої виконаний адміністративний акт не може бути відкликаний, визнаний недійсним або скасований, якщо його виконання призвело до невідворотних правових наслідків. Як приклад, немає сенсу відкликати дозвіл, термін дії якого закінчився, бо у цьому випадку адміністративний акт вже повністю виконаний і таке відкликання не зможе породити жодних правових зворотних наслідків. Навпаки, у такому випадку відкликання дозволу призведе до правової невизначеності та розбалансування правової системи в цілому. При цьому питання розуміння конструкції «невідворотні правові наслідки» ще потребує й наукового аналізу, й апробації практикою [1].

Проте цікавою є судова практика щодо досліджуваного питання. Так, Верховний Суд України по справі №21-64в13 рішенням від 04 червня 2013 року дійшов висновку, що системний аналіз положень законів України дає підстави вважати, що за органами місцевого самоврядування законодавець закріпив право на зміну та скасування власних рішень. Таке право випливає із конституційного повноваження органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом прийняття рішень, що є обов'язковими до виконання на відповідній території, оскільки вони є суб'єктами правотворчості, яка

передбачає право формування приписів, їх зміну чи скасування. У той же час у ст. 3 Конституції закріплено принцип, за яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Цей принцип знайшов своє відображення у ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою органи місцевого самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами.

Крім того, Верховний Суд України неодноразово приходив до однієї правової позиції, зокрема в таких постановах зі справ № 21-493 а14 від 11.11.2014, № 3-553гс15(911/3396/14) від 30.09.2015, № 21-1306а15 від 06.10.2015 тощо. Так, по даних справах суд вказував на те, що позов, предметом якого є рішення органу місцевого самоврядування щодо передачі у власність та оренду земельної ділянки, тобто адміністративний акт, що застосовується одноразово і з прийняттям якого виникають правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, не може бути задоволений, оскільки таке рішення органу місцевого самоврядування вичерпало свою дію шляхом виконання [9, с. 142].

Таким чином, Верховний Суд України дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Ненормативні правові акти місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вони вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, а тому не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання.

Так само підходить до вирішення питання дії адміністративного акта й зарубіжний законодавець. Зокрема ч. 3 ст. 88 Адміністративного процедурно-процесуального кодексу Республіки Казахстан закріплено, що адміністративний акт припиняє дію з моменту настання подій, передбачених адміністративним актом, виконання його вимог, скасування адміністративного акта або закінчення терміну дії [2].

Таким чином, підводячи проміжний висновок, на основі проведеного аналізу наукової літератури та судової практики, доцільно зазначити, що під «виконанням акту» розуміють реалізацію права або додержання вимоги виконати певні дії, яка міститься в акті, якщо його зміст зводився лише до реалізації цього права / виконання цієї вимоги. У цьому випадку йдеться про досягнення мети, поставленої перед актом (виконання приписів акта тощо). Наприклад, після отримання особою призначеної їй одноразової матеріальної допомоги адміністративний акт фактично вичерпує себе [10, с. 158].

**Список використаних джерел:**

1. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.), за заг. ред. Тимощука В. П. К.: ФОП Мишалов Д. В., 2019. 460 с.

2. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350.

3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, частини чотирнадцятої ст. 46, частин першої, десятої ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2008 року № 7-рп/2009. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09.

5. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дисертація … кандидата юридичних наук, 2017. 214 с. URL: file:///C:/Users/Julia/Downloads/dysertaciyanazdobuttyanaukovogostupenyakandydtayurydychnyhnauk.pdf.

6. Порядок розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку та житлово-комунального господарства України від 21.10.2011 № 244 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1330-11#Text.

7. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 34 Ст. 343.

8. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручн.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1: Загальна частина. С. 289.

9. Назарук Ю. Втрата чинності правозастосовчими актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування: теоретичний аспект. *Історико-правовий часопис.* 2018. № 1 (11). С. 139-143.

10. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. К. : Конус-Ю, 2010. 296 с.

**ОМЕЛЬЧЕНКО Л. В.,**
здобувач
*(Науково-дослідний інститут публічного права)*

**УДК 342.959:339.137**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.11**

## МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ КОНКУРЕНЦІЇ РОЗВИНУТИХ ДЕРЖАВ

В статті здійснено комплексний аналіз моделей адміністративно-правового захисту конкуренції та тенденцій їх застосування в розвинутих державах, визначено роль та генезис адміністративного права у антимонопольній політиці. Доведено, що в сучасному адміністративному праві зарубіжних країн важливим досягненнями є, зокрема, системність регулювання, в тому числі кодифікація і консолідація адміністративних норм, розвинені процедури, розробленість і застосування принципів адміністративного права, при цьому в контексті проблематики балансу економічних інтересів звертає на себе увагу велике значення принципу пропорційності в регулюванні і правозастосуванні. Наголошено, що розвиток захисту конкуренції в зарубіжних країнах відбувається в рамках адміністративно-правового режиму регулювання. Аргументовано, що за допомогою адміністративно-правових норм регулюються такі ключові елементи сучасних систем захисту конкуренції, як розслідування антимонопольних порушень, у тому числі антиконкурентних угод і зловживань домінуючим становищем, а також інші процедури діяльності антимонопольних органів, у тому числі контроль злиттів, контроль погоджень. Визначено, що складовими предмету адміністративно-правового регулювання в багатьох країнах виступають також контроль надання державної допомоги, адміністративна нормотворчість, статус контролюючого органу, основи і порядок його взаємодії з іншими публічними суб'єктами влади, порядок квазі-судового і судового оскарження актів конкурентних (антимонопольних) органів, публічна відповідальність порушників тощо. Наголошено, що в антимонопольному законодавстві США основний

акцент робиться на кримінально-правових заборонах і вирішальну роль у розгляді справ про порушення конкуренції відіграють суди, адже основою законодавства є судові прецеденти, а крім того, особливістю моделі правового захисту конкуренції в даній країні є визнання монополій незаконними як такими. Визначено, що у Німеччині та Франції антимонопольне законодавство містить значну кількість адміністративно-правових норм, що наділяють досить широкими повноваженнями антимонопольні органи.

Аргументовано, що захист конкуренції в зарубіжних розвинених державах найчастіше заснований на поділі правового регулювання захисту ринку від недобросовісної конкуренції і монополістичних дій, при цьому нормативні правові акти, що містять норми в області недобросовісної конкуренції, встановлюють заходи захисту конкуренції приватно-правового характеру. Правові акти, що регулюють монополістичну діяльність, визначають заходи, що мають в більшості своїй публічно-правову природу.

Обґрунтовано, що розгляд досвіду зарубіжних країн у структуруванні заходів конкурентної політики дозволяє визначити серед них місце заходів адміністративно-правового захисту конкуренції.

***Ключові слова:*** *адміністративне право, адміністративне законодавство, адміністративно-правове забезпечення, конкуренція, захист конкуренції, адміністративно-правовий захист конкуренції, публічне адміністрування, реалізація прав, правовий механізм, ринкова економіка.*

**Omelchenko L. V. Models of administrative and legal protection of competition in developed countries**

The article provides a comprehensive analysis of models of administrative and legal protection of competition and trends in their application in developed countries, defines the role and genesis of administrative law in antimonopoly policy. It is proved that in the modern administrative law of foreign countries, important achievements are, in particular, the consistency of regulation, including the codification and consolidation of administrative norms, developed procedures, the development and application of the principles of administrative law, while in the context of the problem of the balance of economic interests, the great importance of the principle of proportionality in regulation and law enforcement draws attention. It is noted that the development of competition protection in foreign countries takes place within the framework of the administrative and legal regulatory regime. It is argued that administrative and legal norms regulate such key elements of modern competition protection systems as investigation of antimonopoly violations, including anti-competitive transactions and abuse of dominant position, as well as other procedures for the activities of antimonopoly bodies, including control of mergers, control of approvals. It is determined that the components of the subject of administrative and legal regulation in many countries are also the control of the provision of state aid, administrative rulemaking, the status of the controlling body, the basics and procedure for its interaction with other public subjects of power, the procedure for quasi-judicial and judicial appeals against acts of competitive (antimonopoly) bodies, public liability of violators, etc. It is noted that in the US antitrust legislation, the main emphasis is on criminal law prohibitions and the courts play a decisive role in the consideration of cases of violation of competition, because the basis of legislation is judicial precedents, and in addition, the feature of the model of legal protection of competition in this country is the recognition of monopolies as illegal as such. It is determined that in Germany and France, the antimonopoly legislation contains a significant number of administrative and legal norms that give broad powers to the antimonopoly authorities.

It is argued that the protection of competition in foreign developed countries is most often based on the separation of legal regulation of market protection from unfair competition and monopolistic actions, while regulatory legal acts containing norms in the field of unfair competition establish measures to protect competition of a private legal nature. Legal acts regulating monopolistic activities define measures that are mostly of a public-legal nature.

It is proved that consideration of the experience of foreign countries in structuring competition policy measures allows us to determine the place of measures of administrative and legal protection of competition among them.

***Key words:*** *administrative law, administrative legislation, administrative and legal support, competition, protection of competition, administrative and legal protection of competition, Public Administration, implementation of rights, legal mechanism, market economy.*

**Постановка проблеми.** Ефективність захисту та рівень розвитку конкуренції в Україні значною мірою залежить від ефективності проведення державної політики за широким спектром напрямів: від макроекономічної політики, створення сприятливого інвестиційного клімату, включаючи розвиток фінансової та податкової системи, зниження адміністративних та інфраструктурних бар'єрів, до захисту прав громадян та національної політики.

Сучасний період виявився явно недостатнім для створення нормальних умов розвитку конкуренції, що проявляється в даний час в існуванні негативних наслідків переходу від адміністративно-командних до ринкових методів регулювання економіки, у тому числі надмірної монополізації більшості її галузей, порушень конкуренції з боку органів державної влади.

Важливість поглибленого вивчення адміністративно-правового забезпечення захисту конкуренції в Україні зумовлена необхідно дослідити і дати наукову оцінку затвердженій в даний час тези про забезпечення розвитку ринкових відносин при значному ослабленні ролі держави в економіці і соціальній сфері. Слід враховувати, що захист конкуренції відноситься до числа форм державного втручання в економіку, необхідність, глибина проникнення і ефективність якого завжди викликали критику з боку не лише практиків, а й науковців різних галузей знань. Проблема полягає в необхідності мінімізувати негативні наслідки, пов'язані з антимонопольним регулюванням, забезпечивши за допомогою відповідних адміністративно-правових механізмів при цьому як ефективний захист конкуренції, так і гармонійний розвиток економіки країни. Необхідно точно з'ясувати в яких сферах і наскільки держава може собі дозволити відійти від прямого адміністрування і використовувати інші методи, в першу чергу економічні, без шкоди для ефективності та цілісності державного управління. Рівень втручання держави в економіку повинен, з одного боку, забезпечити високу якість державного управління, а з іншого боку, не допустити безконтрольність об'єктів управління.

В даний час, незважаючи на активні зусилля антимонопольних органів щодо створення нормальних умов для розвитку конкуренції на товарних ринках, відсутня узгодженість дій всередині системи виконавчої влади, необхідна для ефективного вирішення завдань антимонопольної політики. Розбіжність відомчих інтересів органів державного управління в області захисту конкуренції перешкоджає синхронічному зниженню економічної концентрації на різних товарних ринках. Негативно позначаються на конкуренції дії органів державної влади при проведенні закупівель для державних потреб. Особливо актуальним наукове дослідження проблем адміністративно-правового захисту конкуренції стає у зв'язку з необхідністю створення сприятливого інвестиційного клімату в країні, що передбачає формування відповідного міжнародним стандартам інституційного середовища, в тому числі інститутів захисту конкуренції.

Дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення захисту конкуренції пов'язане з суттєвими методологічними та практичними труднощами. З цілого ряду концептуальних проблем зберігається різноманіття точок зору, що стосуються понятійного апарату.

У близькі за значенням терміни часом вкладається різний зміст. Відсутність єдиної термінології і однакового тлумачення базових категорій, у тому числі нормативних, на практиці призводить до різних оцінок, різноплановості і нескоординованості дій суб'єктів захисту конкуренції між собою.

Актуальність дослідження полягає ще й у тому, що розробкою проблеми в Україні переважно займалися представники більшою мірою економічної теорії, а не вчені-правознавці, і ще меншою мірою – представники науки адміністративного права.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Проблемі адміністративно-правового забезпечення прав громадян приділялась увага науковців різних галузей знань. Серед вчених-юристів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи О. Бандурки, О. Бакалінської, В. Галунька, О. Дрозда, Т. Коломоєць, Т. Харчук. Окремі аспекти публічного адміністрування в сфері захисту конкуренції вивчали: Ю. Битяк, О. Безух, Ю. Журик, С. Кузьміна, Д. Павлов, О. Скакун, О. Швайка С. Шкляр, І. Шуміло.

Враховуючи динамічність адміністративного законодавства, а також досить швидкі темпи розвитку конкурентних відносин, багато наукових положень частково втратили свою актуальність. Таким чином, цілком обґрунтовано можна говорити про те, що сьогодні необхідним стає системне і фундаментальне дослідження теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з адміністративно-правовим забезпеченням захисту конкуренції, на основі новітніх адміністративно-правових засад.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою статті є комплексний аналіз моделей адміністративно-правового захисту конкуренції та тенденцій їх застосування в розвинутих державах.

**Виклад основного матеріалу.** Проводячи ретроспективний огляду розвитку адміністративного права в Україні і Світі, необхідно відзначити кілька важливих моментів. Перш за все звертає увагу істотна відмінність генезису сучасних адміністративно-правових засобів антимонопольного регулювання в Україні і зарубіжних правопорядках західних країн, що мають більш довгу, ніж Україна сучасну історію антимонопольного права.

Відмінність полягає в тому, що сучасне антимонопольне право в зарубіжних країнах розвивалося в XX ст. і в даний час знаходиться в нерозривному зв'язку з розвитком так званого загального адміністративного права, при цьому, з одного боку, нові правові інститути антимонопольного права самі стали каталізатором формування відповідних загальних адміністративно-правових інститутів, таких як інститут незалежних адміністративних органів і квазі-судової діяльності, з іншого, антимонопольне право стало залежати від загальних досягнень адміністративного права, впроваджуючи в своє законодавство вимоги останнього, зокрема адміністративно-правові принципи, адміністративні процедури, гарантії приватній особі від свавілля адміністрації. У той же час створення в Україні сучасного права відбувалося в умовах нерозвиненості адміністративно-правових засобів та інститутів загальної частини [5].

У зв'язку з цим в теоретичному плані необхідно також відзначити, що, розвиваючись як складова частина адміністративного права, сучасне антимонопольне право в той же час несе в собі істотну специфіку, що виражається насамперед в перманентній необхідності застосування гнучких підходів, використання великого обсягу індивідуального регулювання суб'єктами антимонопольного правозастосування або, іншими словами, великого обсягу дискреційних повноважень. Дискреція є спільною проблемою адміністративного права і в антимонопольному адміністративному праві проявляє себе особливо зважаючи на значний вплив економіки і необхідності індивідуального підходу до окремих ринків тощо, однак, з метою забезпечення балансу як різних публічних інтересів, так і балансу публічних і приватних інтересів, такий обсяг розсуду повинен контролюватися на предмет невиходу індивідуальних правозастосовних рішень за рамки поставлених державою завдань і захисту прав приватних осіб. Іншими словами, необхідні правові засоби, які формують можливість перевірки індивідуальних рішень, а також створюють умови для їх відповідності загальним стратегічним завданням балансу інтересів [2].

Для цієї мети в рамках Загальної частини адміністративного права адміністративно-правового антимонопольного регулювання в зарубіжному адміністративному праві, як частини адміністративного права, були вироблені в XX ст., зокрема, такі підходи, що забезпечують дотримання балансу інтересів як з метою узгодження приватних і публічних інтересів, так і різних публічних інтересів між: закріпленням і забезпеченням реалізації суб'єктивного публічного права, активною імплементацією і застосуванням адміністративно-правових принципів в антимонопольному регулюванні, залученням в розробку змісту антимонопольного регулювання і реалізацією його завдань, широкого спектру владних публічних суб'єктів, розробкою і поширенням адміністративних процедур відповідно до вимог загального адміністративного законодавства про адміністративні процедури, в тому числі для цілей адміністративної нормотворчості і правозастосування, формування спеціалізованих організаційних моделей оскарження актів антимонопольних органів, що забезпечують дієвий судовий і/або квазі-судовий контроль щодо владних суб'єктів, які діють у сфері антимонопольного регулювання, регламентація обсягу адміністративного розсуду антимонопольних органів на основі балансу недискреційних і дискреційних повноважень, контролю законності і доцільності, з одночасним закріпленням гарантій реалізації дискреційних повноважень відповідно до встановлених принципів і процедур адміністративної діяльності та вимог правової стабільності, розвинена система принципів адміністративного права та забезпечення їх впливу не правове регулювання і правозастосування [1].

Також баланс інтересів забезпечується системою вилучень з-під дії антимонопольних законів окремих сфер і галузей господарської діяльності, у тому числі при одночасній передачі відповідних конкурентно-правових регулюючих і правозастосовних повноважень галузевим владним суб'єктам управління.

Поряд із зазначеним вище, в сучасному адміністративному праві зарубіжних країн важливим досягненнями є, зокрема, системність регулювання, в тому числі кодифікація і консолідація адміністративних норм, розвинені процедури, розробленість і застосування принципів адміністративного права, при цьому в контексті проблематики балансу економічних інтересів звертає увагу велике значення принципу пропорційності в регулюванні і правозастосуванні. Деякі відмінності в принципах, незважаючи на їх значну схожість в змістовній і цільовій основі, пов'язані в тому числі і зі специфікою розуміння предмета і цілей адміністративного права в різних державах. Однак, як і інші засоби та інститути адміністративно-правового регулювання, незалежно від їх відмінностей, вони спрямовані на забезпечення основних цілей адміністративного права, а також сприяють забезпеченню балансу інтересів як по осі приватні-публічні, так і публічні-публічні [6].

В конкурентній політиці та законодавстві зарубіжних країн поєднання адміністративно-правових, кримінально-правових, та цивільно-правових заходів відрізняється і становить унікальну для кожної держави модель правового захисту конкуренції. Представляє інтерес коротка характеристика таких моделей, що застосовуються в США і країнах Євросоюзу. Антимонопольне законодавство даних країн стало зразком для формування відповідних законів в Україні та інших державах.

Так, в антимонопольному законодавстві США переважають заходи кримінально-правового характеру. Закон Шермана 1890 року як конституюючий антимонопольний закон у США має переважаючий характер кримінально-правового статуту.

Основні принципи Закону Шермана викладені в його перших статтях:

- Стаття 1 визнає незаконним всякий договір, об'єднання у вигляді тресту або іншій формі, а також змову з метою обмеження розвитку промисловості або торгівлі з різними штатами або іноземними державами. Особа, визнана винною у відповідному порушенні, піддається штрафу або тюремному ув'язненню.
- Стаття 2 визнає винним у правопорушенні антимонопольного законодавства будь-яку особу, яка монополізує або намагається монополізувати, або вступає в змову з будь-якою іншою особою, або особами, з метою монополізувати будь-яку частину промисловості або торгівлі між різними штатами, або з іноземними державами. Запобіжний захід в цьому випадку – штраф, тюремне ув'язнення.

• Стаття 3 визнає незаконним всякий договір, об'єднання у вигляді тресту або в іншій формі, або змову з метою обмеження промисловості або торгівлі на території США [10].

З моменту прийняття закону Шермана почала активно розвиватися судова практика з антимонопольних справ у США. Підсумком численних судових розглядів стало прийняття в 1914 році двох законів: Закону Клейтона, який доповнив існуючі закони, спрямовані проти незаконних обмежень ринку і розвитку на ньому монополій, а також Закону про утворення Федеральної торгової комісії, покликаної забезпечити контроль і припинення дій, що порушують антитрестівське законодавство.

Аналіз розвитку державної політики щодо захисту конкуренції в США в XX столітті приводить до висновку про чергування періодів посилення і ослаблення державного регулювання конкурентних відносин. Безпосередній вплив на зазначену особливість надавала політична ситуація в країні. Як зазначає у своєму дослідженні О. Галунько, «кожен новий склад президентської адміністрації, особливо при зміні «партії влади», вносив певні зміни в механізм антимонопольного регулювання, до складу антимонопольних органів і конкретної спрямованості їх дій» [5].

Таким чином, в антимонопольному законодавстві США основний акцент робиться на кримінально-правових заборонах і вирішальну роль у розгляді справ про порушення конкуренції відіграють суди, адже основою законодавства є судові прецеденти. Крім того, особливістю моделі правового захисту конкуренції в даній країні є визнання монополій незаконними як такими (per se). Тому, судам для притягнення до відповідальності компаній, обвинувачених у порушеннях антимонопольного законодавства, необхідно встановити факт змови конкурентів про ціну.

Формальний склад правопорушення не вимагає доказів заподіяння або загрози заподіяння шкоди конкуренції в результаті вчинення правопорушення. Якщо порівнювати досвід США з вітчизняним, то важливо відзначити, що кримінальне переслідування по антимонопольних справах в Україні практично не грає помітної ролі в антимонопольній політиці 10].

Моделі правового захисту конкуренції в європейських країнах, наприклад, таких як Німеччина і Франція, відрізняються від американської моделі.

В європейських державах розвиток захисту конкуренції відбувався, з одного боку, під впливом американського досвіду, а з іншого – їх особливості значною мірою зумовлені специфікою національних економік.

Для європейських країн характерне більш стримане державне антимонопольне регулювання, яке, на відміну від американської практики, засноване не на формальній забороні, а передбачає контроль злиттів і узгоджень.

Так, наприклад, у Німеччині політика сприяння конкуренції визнає наявність загрози для конкурентних відносин на ринку у разі значного збільшення ступеня концентрації економічної влади. У цьому випадку головним є недопущення надмірного збільшення економічної влади підприємств, коли таке призводить до встановлення домінуючого стану на ринку або посилює його. При цьому, однак, сама наявність домінуючого становища на ринку не є приводом для вжиття будь-яких заходів, якщо це положення не використовується для різного роду зловживань по відношенню до конкурентів.

У Франції державна політика щодо захисту конкуренції традиційно слідує політиці дирижизму – втручання держави в господарську діяльність і чіткої регламентації економічних процесів.

Першими актами, регулюючими конкурентні відносини в цій країні, являлися Конституція 1791 р., що проголосила принцип свободи торгівлі і підприємництва, а також ст. 419 Кримінального кодексу Франції 1810 р., яка забороняла об'єднання, спрямовані на підрив нормальної дії закону попиту і пропозиції [7].

Крім того, ключовим для розвитку антимонопольної політики у Франції стало прийняття в 1986 році Ордонансу № 86-1243 про свободу цін і конкуренції. Даним нормативним правовим актом були визначені випадки, коли уряд може втручатися в конкурентні відносини. Зокрема, сюди відносилося регламентування цін для окремих секторів економіки, де цінова конкуренція обмежена або в силу монопольної ситуації, або серйозних труднощів

у постачанні, або законодавчих та інструктивних положень. Уряд також може встановлювати заходи проти надмірного підвищення цін, тимчасові заходи, продиктовані кризовою ситуацією, надзвичайними обставинами, публічним лихом або явним чином неприродною ситуацією на ринку в певній галузі [9].

У 2000 році у Франції був прийнятий Комерційний кодекс, основою змісту Книги четвертої якого («Про свободу цін і про конкуренцію») є норми розглянутого нами Ордонансу. У даній книзі регламентуються питання ціноутворення і взаємовідносин між підприємцями, що займаються економічною діяльністю в одній і тій же або в суміжних сферах, правила про антиконкурентні дії, про економічну концентрацію підприємств, про прозорість підприємницької діяльності, про дії, що підривають конкуренцію між підприємцями тощо. Згідно з комерційним кодексом, ключова роль в процесі прийняття Урядом рішень в області захисту конкуренції належить Антимонопольному органу (Autorité de la concurrence). Істотною особливістю в компетенції Autorité de la concurrence, в порівнянні з компетенцією попередньо діючої Комісії з конкуренції (Conseil de le concurrence), стало наділення Autorité de la concurrence повноваженням за своєю ініціативою провести дослідження окремих секторів ринку. На думку керівництва Autorité de la concurrence, ці повноваження дозволять антимонопольному органу зайняти більш активну позицію і чітко визначити свої пріоритети [7].

Таким чином, у Німеччині та Франції антимонопольне законодавство містить значну кількість адміністративно-правових норм, що наділяють досить широкими повноваженнями антимонопольні органи.

**Висновки.** Резюмуючи короткий аналіз основних особливостей захисту конкуренції в розглянутих зарубіжних країнах, слід зазначити, що антимонопольне законодавство є ключовою формою державно-правового впливу на конкурентні відносини. За допомогою нього держава створює інституційне середовище, що визначає умови конкуренції в економіці і забезпечує реалізацію основних напрямів антимонопольної політики. Дане інституційне середовище складається з набору законодавчих актів, що визначають правила взаємодії господарюючих суб'єктів і правила втручання держави в цю взаємодію.

Розвиток захисту конкуренції в зарубіжних країнах відбувається в рамках адміністративно-правового режиму регулювання. За допомогою адміністративно-правових норм регулюються такі ключові елементи сучасних систем захисту конкуренції, як розслідування антимонопольних порушень, у тому числі антиконкурентних угод і зловживань домінуючим становищем, а також інші процедури діяльності антимонопольних органів, у тому числі контроль злиттів, контроль погоджень. Серед предмета адміністративно-правового регулювання в багатьох країнах виступають також контроль надання державної допомоги, адміністративна нормотворчість, статус контролюючого органу, основи і порядок його взаємодії з іншими публічними суб'єктами влади, порядок квазі-судового і судового оскарження актів конкурентних (антимонопольних) органів, публічна відповідальність порушників тощо.

Захист конкуренції в зарубіжних розвинених державах найчастіше заснований на поділі правового регулювання захисту ринку від недобросовісної конкуренції і монополістичних дій. При цьому нормативні правові акти, що містять норми в області недобросовісної конкуренції, встановлюють заходи захисту конкуренції приватно-правового характеру. Правові акти, що регулюють монополістичну діяльність, визначають заходи, що мають в більшості своїй публічно-правову природу.

Розгляд досвіду зарубіжних країн у структуруванні заходів конкурентної політики дозволяє визначити серед них місце заходів адміністративно-правового захисту конкуренції.

**Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Р.А. Калюжний та ін.; відповід. ред. В.Б. Авер'янов. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. 584 с.

3. Бакалінська О.О. Проблеми і перспективи розвитку конкурентного законодавства України. Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 17-21.
4. Бакалінська. О.О. Конкурентне право. Київ: КНТЕУ, 2009. 379 с.
5. Галунько В. В. Охорона права власності: адміністративно-правові аспекти : монографія. Херсон, 2008. 348 с.
6. Галунько В.В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання / В.В. Галунько, О.М. Єщук. Actual problems of corruption prevention and counteraction. 2011. URL: http://www.law-property.in.ua. (дата звернення: 17.03.2020 р.).
7. Code de commerce. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005634379&dateTexte=vig. (access date: 12.03.2020)
8. Competition. Cartels. URL:http://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/index_en.html. (access date: 18.03.2020)
9. ECN Model Leniency Programme: 2018 revision. URL: http://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2018_en.pdf. (access date: 15.03.2020)
10. US Department of Justice Antitrust Division Manual, Fifth Edition, November 2012. URL:http://www.justice.gov/atr/public/divisionmanual/atrdivman.pdf. (access date: 10.03.2020)

**ПОДЗІГУН Г. В.,**
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
*(Запорізький національний університет)*

**УДК 342 (477)**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.12**

# СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Статтю присвячено дослідженню особливостей суспільних відносин у сфері цифрової трансформації в якості об'єкта публічного адміністрування. Акцентовано увагу на тому, що поширення процесів інформатизації, комп'ютеризації та діджиталізації, що утворюють сферу цифрової трансформації України, вимагають від держави забезпечення високого рівня організації суб'єктів публічного адміністрування, використання електронних форм їх взаємодії з населенням та застосування нових інформаційно-комунікативних методів у сфері управління державними та суспільними справами.

З'ясовано, що суспільні відносини у сфері цифрової трансформації як об'єкт публічного адміністрування структурно сформовано із суспільних відносин, що виникають у зв'язку з: 1) реалізацією виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування; 2) наданням електронних адміністративних послуг; 3) притягненням особи до адміністративної відповідальності із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій; 4) забезпеченням прав і свобод громадян через використання інформаційно-комунікаційних технологій, що пов'язано із запровадженням інституту електронної петиції.

Визначено, що діяльність суб'єктів публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації реалізується через інструменти публічного адміністру-

вання – нормативні акти, адміністративні акти та адміністративні договори, а також шляхом прийняття проектів та стратегій, що мають на меті: 1) реформування окремих сфер суспільного життя та 2) визначення загальних аспектів цифрової трансформації держави.

Встановлено, що спеціальним суб'єктом публічного адміністрування, на якого покладено обов'язки щодо формування та реалізації державної політики у сферах цифровізації, електронного документообігу, надання електронних адміністративних послуг та електронної ідентифікації є Міністерство цифрової трансформації України.

***Ключові слова:*** *електронні адміністративні послуги, публічне адміністрування, суб'єкт публічної адміністрації, суспільні відносини, цифрова трансформація.*

**Podzihun H. V. Public relations in the digital transformation sphere as an object of public administration**

The paper studies the peculiarities of the public relations in the digital transformation sphere as an object of public administration. It is stressed that the IT development, computerization and digitalization which comprise the digital transformation of Ukraine necessitate that the state should ensure a high level of organization of the public administration entities, application of the electronic forms of their interaction with population and use of new information and communication methods in the sphere of governance and public control.

It has been clarified that the public relations in the digital transformation sphere as an object of the public administration are structurally arranged on the basis of the public relations that arise in connection with: 1) exercise of the executive functions of the public administration entities; 2) provision of electronic administrative services; 3) bringing a person to administrative liability with the use of information and communication technologies; and 4) safeguarding the rights and freedoms of citizens through use of the information and communication technologies which entails establishment of the e-petition institute.

It has been defined that the activities of the public administration entities in the digital transformation sphere is accomplished via the public administration instruments such as regulatory acts, administrative acts and administrative agreements as well as by adopting projects and strategies that are aimed at: 1) reformation of certain spheres of the public life and 2) determination of the general aspects of the digital transformation of the state.

It has been established that the Ministry of Digital Transformation of Ukraine is a special subject of the public administration which is responsible for the formation and accomplishment of the state policy in the sphere of digitalization, electronic document management and provision of the electronic administrative services and electronic identification.

***Key words:*** *electronic administrative services, public administration, entity of public administration, public relations, digital transformation.*

**Актуальність теми дослідження.** Сучасні інформаційно-комунікаційні технології та їх широке впровадження у суспільне життя істотно впливають на розвиток охорони здоров'я, освіти, культури, промисловості та інші сфери життя, а також на взаємовідносини людини та держави. За таких умов відбувається удосконалення публічного адміністрування шляхом застосування інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні державними та суспільними справами з метою досягнення сталого розвитку держави та забезпечення публічних інтересів населення.

Враховуючи євроінтеграційний курс Української держави, сфера цифрової трансформації виступає віддзеркаленням практичного позитивного європейського досвіду в частині обраної моделі публічного адміністрування. Процесами інформатизації, комп'ютеризації та діджиталізації опосередковано необхідність впровадження високого рівня організації функціонування суб'єктів публічного адміністрування, використання електронних форм їх взаємодії з населенням та застосування нових інформаційно-комунікативних методів під час надання адміністративних послуг тощо.

Крім того, стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій сприяє становленню України як повноцінної цифрової держави нарівні з іншими розвиненими державами. Вказане обґрунтовує необхідність з'ясування особливостей суспільних відносин у сфері цифрової трансформації.

**Стан наукового дослідження питання.** Окремі аспекти сфери цифрової трансформації України було висвітлено у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема: О.П. Голубицького, П.І. Жежнича, І.В. Клименка, К.О. Линьова, В.І. Мищишина, Г.Г. Почепцова, О.М. Соловйова, О.Б. Шевчук та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, сфера цифрової трансформації постійно удосконалюється, а тому є малодослідженою у науці, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

**Метою статті є** дослідження сутності сфери цифрової трансформації в якості об'єкта публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах переходу від постіндустріального до інформаційного суспільства все актуальнішим видається вислів Уїнстона Черчіля: «Хто володіє інформацією, той володіє світом». Інформаційне суспільство як якісно нова форма суспільного життя характеризується глобальними інформаційними технологіями, що знаходять свій вияв у процесах інформатизації, комп'ютеризації, роботизації та діджиталізації [16, с. 124] та вимагають відповідних змін від держави.

Враховуючи вказані положення, концепцією «публічного адміністрування», що є реакцією на сучасні тенденції розвитку адміністративного права та виступає базисом управління державними та суспільними справами, передбачено, що публічне адміністрування досягає своєї мети за умови відображення реальних потреб, сучасних соціальних запитів і цінностей населення та належного на них реагування [5, с. 9]. Відповідно, відбувається удосконалення моделі публічного адміністрування з урахуванням найважливіших потреб сучасності шляхом використання інформаційно-комунікаційних технологій у внутрішньому управлінні державними та суспільними справами.

Аналізуючи термін «цифрова трансформація», вбачається за доцільне констатувати, що: 1) єдине змістовне визначення вказаного поняття є відсутнім, та 2) вказаний термін вживається, переважно, у сфері бізнесу (підприємництва). Проте, беручи за основу позиції окремих дослідників [17, с. 94], приходимо до висновку, що під «цифровою трансформацією» необхідно розуміти процес втілення інформаційно-комунікаційних технологій у найважливіших сферах життя суспільства для забезпечення належної життєдіяльності людини, суспільства, держави та їх взаємодії між собою. Вказаними технологіями, як вже було згадано, виступають процеси інформатизації, комп'ютеризації, роботизації та діджиталізації, що формують специфіку суспільних відносин у цифровій сфері України.

Специфікуючи суспільні відносини, що входять до предмету адміністративного права [1], до умов цифрової трансформації, можливим є їх групування таким чином:

1) суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування;

2) суспільні відносини, що виникають у зв'язку з наданням електронних адміністративних послуг;

3) суспільні відносини, які виникають у зв'язку з притягнення особи до адміністративної відповідальності із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій;

4) суспільні відносини, що виникають у зв'язку з забезпеченням прав і свобод громадян через використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Слід вказати, що першу групу суспільних відносин, які є об'єктом публічного адміністрування та яких детерміновано цифровою трансформацією, є ті, що виникають під час здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування, систему яких утворюють:

1) органи державної виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державі адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

2) органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад;

3) суб'єкти делегованих повноважень, якими можуть виступати інститути громадянського суспільства: громадські організації, громадські ради, що утворюються при органах державної виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;

4) суб'єкти, яких не віднесено до органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, але яких наділено окремими повноваженнями у сфері публічного адміністрування. Серед них: Верховна Рада України, Президент України, Національний Банк України, військово-цивільні адміністрації тощо.

Окремо слід зупинитися на діяльності спеціального суб'єкта публічного адміністрування – Міністерства цифрової трансформації України, яке функціонує з 02.09.2019 року з метою становлення України як цифрової держави, тобто «такої, що допомагає, а не заважає». Вказане передбачено цілями Міністерства цифрової трансформації України до 2024 року [7].

Відповідно до Положення про Міністерство цифрової трансформації, на нього покладено обов'язки щодо формування та реалізації державної політики у сфері: цифровізації, зокрема, електронного урядування; впровадження електронного документообігу; розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; надання електронних та адміністративних послуг; електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації та інвестицій в ІТ-індустрію тощо [9].

Публічно-владна управлінська діяльність означених суб'єктів реалізується через інструменти публічного адміністрування, до яких належать: нормативні акти, індивідуальні акти та адміністративні договори. Відповідно, ст. 26 проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» передбачено можливість прийняття нормативно-правового акту у вигляді електронного документу з використанням електронного цифрового підпису та з дотриманням вимог законів, що регулюють питання створення електронних документів, електронного документообігу та електронного цифрового підпису. Крім того, у разі надсилання нормативно-правового акту у вигляді електронного документа кільком адресатам або його зберігання на кількох носіях інформації кожен з електронних примірників вважається оригіналом електронного документа [13].

Крім вказаних форм, публічне адміністрування може здійснюватися шляхом прийняття різного роду проектів та стратегій суб'єктами публічного адміністрування. Вказані документи приймаються:

1) стосовно реформування окремих сфер суспільного життя (наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» тощо) або 2) щодо визначення загальних аспектів цифрової трансформації держави. Прикладами останніх є проекти «Цифрова адженда – 2020» [18] та «Цифрова держава» [12].

Слід вказати, що проектом «Цифрова адженда – 2020» [18], якого було розроблено громадською організацією «ХайТек Офіс», передбачено програму реалізації політики цифрової трансформації України шляхом «цифровізації» економіки, освіти, телебачення, інфраструктури, державного управління, соціально-економічної сфери, а також із використанням здобутків наукових досліджень у сфері «цифрових» технологій. У свою чергу, проект «Цифрова держава» [12], якого заплановано втілити до 2024 р., на відміну від «Цифрової

адженди – 2020», є розробкою Міністерства цифрової трансформації України. На офіційному веб-сайті Єдиного порталу державних послуг Дія у розділі «Plan2.Дія» зазначено, що до складників сучасної «цифрової держави» належать:

1) електронне урядування (здійснення процесів управління у державі за допомогою інформаційних технологій, внаслідок чого вказані процеси стають ефективними та прозорими, а кожен громадянин матиме доступ до будь-якої інформації про державу);

2) кібербезпека (уся державна та приватна інформація має бути захищеною від несанкціонованого використання, шляхом спеціальних заходів, що забезпечують конфіденційність і цілісність даних);

3) електронна демократія (громадяни управляють державою через референдуми, голосування, громадські бюджети, консультації та опитування за допомогою інформаційних технологій);

4) електронний бізнес (організація бізнесу за безготівковими розрахунками та електронним документообігом);

5) електронний суд (повністю електронний документообіг: онлайн-подання процесуальних документів, обмін документами між судами, установами й учасниками судового процесу, розгляд окремих справ онлайн);

6) електронна охорона здоров'я (кожен пацієнт має власну електронну медичну картку, а кожна лікарня матиме повністю цифрову інфраструктуру: Wi-Fi, електронний обмін медичними даними пацієнта між різними установами (телемедицина) та систему дистанційного моніторингу стану пацієнта);

7) електронна освіта (електронізація процесу навчання: замість паперових журналів – електронні, замість зошитів – електронні документи, замість підручників – навчальний контент на різних носіях);

8) електронна транспортна система (у громадському транспорті впроваджується електронний квиток, а в кожному місті створюються проекти мобільного паркування й управління трафіком);

9) розумні міста (створюється електронна модель, що допомагає вирішувати нагальні проблеми кожного міста: інтегровані інформаційні системи розв'язують проблеми з транспортом, впроваджуються «зелені» технології, у кожного міста є доступний план забудови, розвитку промислового й природного капіталу);

10) цифрові навички (запровадження програми навчання загальних і професійних цифрових навичок, що дасть змогу всім громадянам опанувати базову цифрову грамотність);

11) повсюдний інтернет (національний план розвитку широкосмугового доступу до інтернету, особливу увагу приділено покриттю у сільській місцевості) [12].

Необхідно вказати, що аналогічні стратегії та проекти прийнято у більшості розвинутих держав. Серед них: Європейський Союз – «Цифрова Європа 2020» (2010 р.), Німеччина – «Індустрія 4.0.» (2011 р.), Китай – «Інтернет плюс» (2015 р.), Швеція – «Шведська національна стратегія цифровізації» (2017 р.) та інші (понад 86) [20, с. 180].

Що стосується до другої групи суспільних відносин, яких пов'язано з цифровою трансформацією та які є об'єктом публічного адміністрування, то до них належать ті, що виникають у зв'язку з наданням електронних адміністративних послуг.

Основним нормативно-правовим актом, яким регламентовано запровадження інформаційних технологій в управлінні державними і суспільними справами є Концепція розвитку електронного урядування в Україні [11]. Відповідно до означеної Концепції, основною причиною запровадження електронного урядування (та цифрової трансформації України загалом) стало те, що «цифрове» життя громадян потребує високого рівня організації діяльності органів влади, зокрема, розвитку сучасних електронних форм взаємодії, прозорості та відкритості діяльності, залучення громадян до прийняття управлінських рішень.

При цьому, розвиток електронного урядування на сучасному етапі, згідно Концепції, здійснюється шляхом трансформаційного підходу через застосування сучасних інноваційних підходів, методологій та технологій (зокрема, Інтернету речей, хмарної інфраструк-

тури, Blockchain, Mobile ID, shareding economy, просування методики опрацювання даних великих обсягів (Big Data)), нормативно-правового врегулювання принципів «цифровий за замовчуванням», «одноразове введення інформації» та «сумісність за замовчуванням», а також застосування перспективних форм організації виконання завдань і проектів розвитку електронного урядування, зокрема публічно-приватного партнерства [12].

Слід вказати, що надання електронних адміністративних послуг здійснюється кожним суб'єктом публічного адміністрування специфічно. Наприклад, Державним порталом адміністративних послуг передбачено надання послуг онлайн у таких сферах:

1) громадянство, міграція, переїзд: оформлення та видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм; оформлення і видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм; оформлення і видача паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм (вперше після досягнення 14-річного віку) тощо;

2) соціальний захист: анулювання ліцензії з посередництва у працевлаштуванні за кордоном за заявою ліцензіата; видача ліцензії на право провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном; переоформлення ліцензії з посередництва у працевлаштуванні за кордоном на ім'я спадкоємця тощо;

3) безпека та захист: анулювання ліцензії на провадження охоронної діяльності; видача ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення; реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з охорони праці тощо.

4) транспорт: анулювання ліцензії на право провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів повітряним транспортом; видача ліцензії на право провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів повітряним транспортом; оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого) та обмін посвідчення члена екіпажу тощо;

5) інші сфери господарської діяльності: видача дозволів суб'єктам космічної діяльності України на проведення переговорів з іноземними суб'єктами господарської діяльності з питань дослідження і використання космічного простору; реєстрація організації колективного управління [3].

У той же час, Головний сервісний центр МВС України надає єдину електронну адміністративну послугу – довідку про несудимість [8].

Між тим, органами місцевого самоврядуванням у м. Харкові передбачено окремі заходи щодо забезпечення надання адміністративних послуг електронно: відправлення звернення через Карту звернень громадян у Харківську міську раду; запис до електронної черги Центру надання адміністративних послуг; запис дитини у дитячий навчальний заклад тощо [6].

Слід зазначити, що реалізація надання адміністративних послуг електронним способом здійснюється за рахунок використання технології Mobile ID, яка є персональним кваліфікованим цифровим підписом, а також сервісом, що дозволяє абоненту використовувати мобільний телефон зі встановленою у ньому SIM-картою, як засіб для безпечної електронної ідентифікації [2, с. 140]. Вказана технологія широко застосовується з 2018 р., а надають її оператори мобільного зв'язку. Технологія Mobile ID, крім надання адміністративних послуг, також використовується у таких сферах: а) електронна ідентифікація на державних та електронних ресурсах з підтримкою сервісу MobileID; б) система електронної звітності (кабінет платника податків: ідентифікація на ресурсі та доступ до усіх сервісів Державної фіскальної служби); в) система електронного документообігу, у тому числі, під час підписання договорів, накладних в електронній формі (ведення електронного документообігу в системах Star.Docs, Deals, Megapolis.DocNet, Document.Online, EDIN, Вчасно, АСКОД, SmartSign); г) комерційні електронні послуги [19].

Окрему групу суспільних відносин у сфері цифрової трансформації становлять ті, що виникають у зв'язку з притягнення особи до адміністративної відповідальності із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій. Так, ст. $14^2$ Кодексу України про адміністра-

тивні правопорушення передбачено, що особа підлягає адміністративній відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, тобто в режимі фотозйомки (відеозапису) або за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах [4]. Показово, що у подальшому очікуваним є розширення практики використання інформаційно-комунікаційних технологій в означеній сфері.

Особливої уваги заслуговують суспільні відносини, що виникають у зв'язку ыз забезпеченням прав і свобод громадян через використання інформаційно-комунікаційних технологій. Прикладом є впровадження у практику Української держави інституту електронної петиції. Зазначимо, що нормативною основою регулювання подання електронних петицій є Закон України «Про звернення громадян» [10]. Відповідно, електронна петиція є особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування [10, ст. 9].

Взявши за основу положення ст. $23^1$ Закону України «Про звернення громадян», можна виокремити ключові положення, що характеризують сутність електронної петиції: 1) електронні петиції адресуються Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та органам місцевого самоврядування; 2) для створення електронної петиції необхідно заповнити спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому її адресовано, або веб-сайті громадського об'єднання, що здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій; 3) електронна петиція підлягає розгляду, за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян (вказане не стосується місцевих петицій, адже для них кількість голосів встановлюється статутом територіальної громади) протягом не більше трьох місяців [10].

Що стосується місцевих петицій, то з цього приводу в якості прикладу можливо навести положення ст. 4.9 Рішення Вінницької міської ради від 29.01.2016 р. № 91 «Про зміни до статуту територіальної громади міста Вінниці», відповідно до яких електронна петиція розглядається органами та посадовими особами Вінницької міської ради за умови збору на її підтримку не менше 350 підписів громадян протягом 14 календарних днів з дня оприлюднення петиції [14]. У той же час, відповідно до Рішення Одеської міської ради № 424-VII від 16.03.2016 р. «Про затвердження Порядку розгляду електронних петицій, адресованих органам місцевого самоврядування м. Одеси», електронна петиція до органів місцевого самоврядування м. Одеси розглядається за умови збору на її підтримку протягом не більш як 3-х місяців з дня її оприлюднення 1000 підписів громадян [15].

**Висновки.** Отже, цифровою трансформацією опосередковано зміни у різноманітних сферах суспільного життя. Поширення процесів інформатизації, комп'ютеризації та діджиталізації впливає на пріоритетність відповідного рівня функціонування суб'єктів публічної адміністрації з обов'язковим використанням електронних форм їх взаємодії з населенням та застосування нових інформаційно-комунікативних методів.

Як об'єкт публічного адміністрування, суспільні відносини у сфері цифрової трансформації структурно сформовано із суспільних відносин, що виникають у зв'язку з: 1) реалізацією виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування; 2) наданням електронних адміністративних послуг; 3) притягненням особи до адміністративної відповідальності із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій; 4) забезпеченням прав і свобод громадян через використання інформаційно-комунікаційних технологій.

**Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

2. Бєлікова М.І. Концепції розвитку електронного урядування та електронної демократії в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2018. № 35. С. 137–145.

3. Єдиний державний портал адміністративних послуг URL : https://my.gov.ua/info/services/online/9?isOnline=True.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1984. № 51. Ст. 1122.

5. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, М.С. Ковтун та ін.; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 172 с.

6. Офіційний веб-сайт електронного самоврядуванням в м. Харкові. URL : http://eu.infocity.kharkov.ua/?page_id=1082.

7. Офіційний веб-сайт Єдиного порталу державних послуг Дія. URL : https://plan2.diia.gov.ua.

8. Офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ URL : https://odk.mvs.gov.ua/

9. Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text.

10. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

11. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18#Text

12. Проект «Цифрова держава» – «Дія». URL: https://intelserv.net.ua/news/material/id/710.

13. Проект Закону про нормативно-правові акти № 7409 від 01.12.2010 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.

14. Рішення Вінницької міської ради від 29.01.2016 р. № 91 «Про зміни до статуту територіальної громади міста Вінниці» URL : https://www.vmr.gov.ua/ContentLibrary/f818982f-51aa-4e1e-b8da9683.pdf.

15. Рішення Одеської міської ради № 424-VII від 16.03.2016 р. «Про затвердження Порядку розгляду електронних петицій, адресованих органам місцевого самоврядування м. Одеси» URL : https://omr.gov.ua/ru/acts/council/81264.

16. Становлення інноваційного суспільства в Україні : монографія / за ред.: Г.П. Клімова, Ю.Є. Атаманова. Харків : Право, 2015. 452 с.

17. Струтинська І.В. Дефініції поняття «цифрова трансформація». *Економіка та управління підприємствами.* 2019. Вип. 48-2. С. 91–96.

18. Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний» – 2020). Першочергові сфери, ініціативи, проекти «цифровізації» України до 2020 року URL : https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf.

19. Цифровий підпис. Mobile ID послуга від «Київстар». Веб-сайт оператору мобільного зв'язку «Київстар» URL : https://kyivstar.ua/uk/business/products/mobile-id.

20. Яненкова І.Г. Цифрова трансформація промисловості України: ключові акценти. *Економіка та управління національним господарством.* 2017. № 4. С. 179–184.

**ПРАСОВ О. О.,**
кандидат юридичних наук, доцент,
суддя
*(Запорізький окружний адміністративний суд)*

**УДК 342.7**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.13**

# ПРАВО НА ЖИТТЯ ОСІБ, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

Статтю присвячено аналізу актуальних питань стосовно проблем законодавчого регулювання особистих немайнових прав осіб, засуджених до позбавлення волі.

Розглянуто питання щодо особистих немайнових прав, які забезпечують природне існування фізичної особи. Проаналізовано проблеми вітчизняного законодавства та практики щодо реалізації особистих немайнових прав.

Наголошено на тому, що всі люди від народження наділені певним комплексом невід'ємних прав та свобод, які власно є результатом людської природи. Права людини та громадянина закріплені в Конституції України, відповідно до якої усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах. Ці права є невід'ємними та невідчужуваними. Визнання і захист прав людини є основним обов'язком держави.

Наголошено, що як і будь-яка людина, права якої охороняються Конституцією України та іншими нормативними актами, особи, засуджені до позбавлення волі мають право на життя, захист якого забезпечується державою.

Досліджено положення Конституції України, Цивільного кодексу України, Кримінального кодексу України, Кримінально-виконавчого кодексу України та Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань» від 28.08.2018 № 2823/5 з питань забезпечення та реалізації права особи на життя.

Зроблено висновок про певну суперечливість вітчизняного законодавства щодо досліджуваного питання. Оскільки Конституція України має найвищу юридичну силу, то закони та інші нормативно-правові акти мають прийматися на основі Конституції України і повинні відповідати її змісту. Таким чином, з метою усунення суперечностей, положення частини 2 статті 281 Цивільного кодексу України необхідно привести у відповідність до статті 27 Конституції України вказавши, що «фізична особа не може бути свавільно позбавлена життя». Право на життя не є абсолютним, а може бути обмежено, але такі обмеження не повинні носити характеру свавільних дій.

***Ключові слова:*** *засуджені, місця позбавлення волі, особисті немайнові права, життя, право на життя, смерть, відбування покарання.*

**Prasov O. O. The right to life of persons sentenced to imprisonment**

The article is devoted to the analysis of topical issues concerning the problems of legislative regulation of personal non-property rights of persons sentenced to imprisonment.

The issue of personal non-property rights that ensure the natural existence of an individual is considered. The problems of domestic legislation and practice regarding the realization of personal non-property rights.

It is emphasized that all human beings are endowed from birth with a certain set of inalienable rights and freedoms, which are in fact the result of human nature. Human and civil rights are enshrined in the Constitution of Ukraine, according to which all people are free and equal in their dignity and rights. These rights are inalienable and inalienable. Recognition and protection of human rights is a primary responsibility of the state.

It is emphasized that, like any person whose rights are protected by the Constitution of Ukraine and other normative acts, persons sentenced to imprisonment have the right to life, the protection of which is provided by the state.

The provisions of the Constitution of Ukraine, the Civil Code of Ukraine, the Criminal Code of Ukraine, the Criminal-Executive Code of Ukraine and the Order of the Ministry of Justice of Ukraine „On approval of the Rules of Procedure of penitentiary institutions" from 28.08.2018 № 2823/5 on ensuring and exercising the right to life.

The conclusion is made about a certain contradiction of the domestic legislation concerning the investigated question. As the Constitution of Ukraine has the highest legal force, laws and other normative legal acts must be adopted on the basis of the Constitution of Ukraine and must correspond to its content. Thus, in order to eliminate inconsistencies, the provisions of Part 2 of Article 281 of the Civil Code of Ukraine must be brought into line with Article 27 of the Constitution of Ukraine, stating that „an individual may not be arbitrarily deprived of life". The right to life is not absolute and may be limited, but such restrictions should not be arbitrary.

***Key words:*** *convicts, places of imprisonment, execution of sentence, life, the right to life, death, execution of sentence.*

**Вступ.** Життя людини є тим благом, на забезпечення і охорону якого спрямована більшість прав фізичної особи. Право на життя – це головне, фундаментальне право кожної людини, що обумовлене самим фактом її існуванням. Таке благо неможливо обмежити найменшим ступенем, воно або є повністю, або його нема зовсім.

Найвищу юридичну силу має Конституція України. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі положень Конституції України та повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України) [1]. Основним Законом України забезпечується право людини на життя. Так, у статті 27 Конституції України проголошено, що кожна людина має невід'ємне право на життя. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язком держави є захист життя людини [1].

Як і будь-яка людина, права якої охороняються Конституцією України та іншими нормативними актами, особи, засуджені до позбавлення волі мають право на життя, захист якого забезпечується державою.

Проблеми, пов'язані з немайновими правами осіб, засуджених до позбавлення волі, досліджували, зробивши великий внесок у юридичну науку, такі науковці як О. М. Бандурка, Ю. В. Баулін, В. А. Бадира, А. П. Гель, М. Я. Гуцуляк, О. М. Джужа, Т. А. Денисова, О. Г. Колб, А. С. Нікифоров, В. О. Меркулова, В. В. Лень, О. М. Литвинов, М. І. Мельник, В. Ф. Примаченко, П. Г. Пономарьов, В. М. Прусс, А. Х. Степанюк, В. М. Трубников, Ю. А. Чеботарьова, Д. В. Ягунов, І. С. Яковець та інші. Однак, не зважаючи на ґрунтовні дослідження, недостатньо висвітленими, на наш погляд, залишаються питання щодо проблем та особливостей реалізації права на життя особами, засудженими до позбавлення волі.

**Мета статті.** Дослідження присвячене проблемам вітчизняного законодавства та практики щодо реалізації особистих немайнових прав особами, засудженими до позбавлення волі, а саме – права на життя.

**Результати.** Поняття «життя» впродовж всього розвитку суспільства постійно звертало на себе увагу філософів, біологів, фізиків тощо. Набагато менше уваги приділяли йому

правознавці. В юридичній літературі утвердилась думка, що термін «життя» в юридичній конструкції права на життя – це фізичне, духовне та соціальне функціонування людини як комплексного біосоціального організму.

Як зазначають Рабінович П. М. та Хавронюк М. І. «життя, як стан людини, в якому вона перебуває від моменту автономізації стосовно організму матері під час фізіологічних пологів і до її біологічної смерті, є найбільш цінним із благ людини. За його відсутності людину не можуть цікавити її особисті, політичні, економічні та інші права. Крім того, життя кожної людини є благом не тільки для неї. Воно є однією з найвищих соціальних цінностей і для українського суспільства, як це підкреслено у статті 3 Конституції України, і для світового, як це випливає із ряду міжнародних конвенцій, а ставлення суспільства до життя кожної окремої людини є найкращим показником його культурного і духовного розвитку» [2, с. 117].

Незворотним припиненням основних життєвих функцій організму (кровообігу, дихання, діяльності центральної нервової системи), тобто природним кінцем існування всякої відокремленої живої системи є смерть [3, с. 534].

Розрізняють смерть природну (фізіологічну) та неприродну, передчасну (патологічну). Природна смерть є результатом тривалого, поступового згасання основних життєвих функцій організму (старіння). Неприродна смерть настає від хворобливих уражень або ушкоджень життєво важливих органів раніше, ніж вичерпані фізіологічні запаси організму. Вона може бути не насильною (раптовою) та насильною. Не насильна смерть – це смерть, яка сталася від хвороби. Насильна смерть може бути наслідком убивства, самогубства, нещасного випадку [3, с. 534].

Право на життя, у сучасному розумінні, розглядається як особисте немайнове право фізичної особи, яке виникає з приводу особистого нематеріального блага, яким є життя кожної людини. Характерною особливістю цього права виступає те, що його виникнення чи припинення у більшості випадків не залежить від волі управомоченої особи. Народження та смерть людини – це особливий різновид юридичних фактів, що належить до подій. Право на життя має декілька аспектів, у тому числі право на збереження життя і право на розпорядження ним [4, с. 464].

Під правом на життя, в аспекті розпорядження ним, розуміється можливість: 1) піддавати своє життя ризику; 2) вирішувати питання про припинення свого життя. Прикладами розпорядження своїм життям свідомо і добровільно можуть слугувати робота каскадером, здійснення щодо себе небезпечних наукових експериментів тощо. І навпаки, фізична особа має право вимагати усунення небезпеки, створеної внаслідок підприємницької або іншої діяльності, яка загрожує життю та здоров'ю.

Людина може передчасно припинити своє життя шляхом самогубства. У наукових виданнях різних галузей обговорюється питання про можливість визнання права на самогубство, права на смерть, вважаючи, що таке право повинно бути проголошено у законі.

Слід зазначити, що пропозиції стосовно закріплення «права на смерть» на законодавчому рівні не мають перспектив з точки зору права і суперечать загальновизнаним принципам моралі та етики. Як наголошує О. В. Дзера: «категорія «право на життя» вже містить у собі право розпорядитися своїм життям, у тому числі і щодо спричинення собі смерті. До того ж мова йде про фізичну особу, яка здатна самостійно примати рішення, а, відповідно, з власної волі заподіяти собі смерть. У випадку коли людина фізично або психологічно не може розпорядитися своїм життям, немає підстав взагалі говорити про наявність такого її право. Крім того, положення про право на самогубство у законі навряд чи зможе зупинити людину, яка вирішила припинити своє існування заподіянням собі смерті. Тож наявність у фізичної особи такого права чи його відсутність не буде мати жодних правових наслідків, окрім самого можливого факту смерті» [4, с. 465].

Зміст поняття права на життя різниться у різних державах. Для одних держав, де смертна кара як засіб покарання скасована, право на життя означає, що жодна людина за будь-які вчинки не може бути позбавлена життя навіть державою, тобто мова йдеться про так зване абсолютне право на життя. У інших державах, де існують різні режими збере-

ження смертної кари (застосування смертної кари, застосування смертної кари як виняток, відмова від застосування смертної кари на практиці тощо), під правом на життя розуміється те, що жодна людина не може бути позбавлена життя свавільно, без відповідної правової процедури [5, с. 281]. Це так зване відносне право на життя.

У ст. 2 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод від 1950 р. закріплено положення про те, що право кожної особи на життя не тільки проголошується, але й охороняється законом. Позбавлення життя не розглядається в ній як порушення права на життя, якщо воно є результатом застосування сили, не більш ніж абсолютно необхідної: 1) для захисту будь-якої особи від незаконного насильства; 2) для здійснення законного арешту або попередження втечі особи, затриманої на законних підставах; 3) у випадку дій, передбачених законом, для придушення бунту або заколоту [5, с. 463]. Тобто, у зазначеній Конвенції закріплено принцип «відносного права на життя». Однак, навіть передбачене у ст. 2 Європейської Конвенції з прав людини невід'ємне право на життя, при всій його видимій чіткості, не дозволяє конкретно визначити, що ж охоплюється цим поняттям.

Стаття 6 Міжнародного Пакту про громадянські і політичні права відносить до права людини на життя її можливості не бути свавільно позбавленою життя з боку держави [6]. Отже, зміст права людини на життя, проголошеного цим Пактом, обмежується лише питаннями смертної кари, несанкціонованого позбавлення людини життя з боку державних органів та злочину геноциду. У той же час, ст. 2 Європейської Конвенції з прав людини розуміє під правом людини на життя її можливість не бути умисно позбавленою життя. І хоча термін «умисне позбавлення життя» з Європейської Конвенції охоплює набагато ширше коло аспектів, пов'язаних з охороною та захистом людського життя, ніж термін «свавільне позбавлення життя» з Міжнародного Пакту про громадянські і політичні права, обидва міжнародно-правові акти визначають зміст права людини на життя майже однаково, охороняючи життя від його протиправного припинення.

В законодавстві України, у різних нормативно-правових актах, можна зустріти відбиття як абсолютного, так і відносного розуміння права на життя.

Так, аналіз положень ст. 27 Конституції України дає підстави стверджувати, що в ній знайшло відбиття відносного розуміння права на життя, оскільки в даній нормі наголошується «... Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя ...» [1].

Відповідно до ч. 2 ст. 281 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) фізична особа не може бути позбавлена права на життя [7]. Таке законодавче формулювання відбиває позицію абсолютного розуміння права на життя.

Різниця між наведеними положеннями Конституції України та ЦК України очевидна. Якщо у варіанті, що передбачений ЦК України забороняється будь-яке позбавлення життя фізичної особи, то у варіанті, передбаченому Конституцією України забороняється позбавлення життя людини свавільно (без відповідної правової процедури).

Враховуючи етимологічне значення слова «свавілля», яке тлумачиться як «... відсутність законності, справедливості ... схильність діяти на власний розсуд, не зважаючи на волю й думку інших ...» [8] можна дійти висновку, що ніхто не може бути позбавлений життя без законної та справедливої підстави. Тобто право на життя може бути обмежено, але такі обмеження не повинні носити характеру свавільних.

Однак Конституція України, як зазначено у її 8 статті, має найвищу юридичну силу. Відтак закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати її змісту. Таким чином, з метою усунення суперечностей, на наш погляд, положення ч. 2 ст. 281 ЦК України необхідно привести у відповідність до ст. 27 Конституції України вказавши, що «фізична особа не може бути свавільно позбавлена життя».

Для того щоб повноцінно гарантувати фізичній особі право на життя держава повинна визначити чіткий та такий, що не підлягає розширювальному тлумаченню перелік легітимних підстав, якими може бути обмежене право особи на життя. Тобто, держава має встановити виключний перелік випадків, за яких позбавлення фізичної особи життя не буде вважатись свавільним. При цьому даний перелік повинен не лише мати законодавче закріплення, але й бути справедливим з точки зору суспільної моралі [9, с. 117].

Право на життя у засуджених, які відбувають покарання у виправних колоніях, зберігається у повній мірі та захищається так же, як і у відношенні всіх інших людей.

Стосовно засуджених до позбавлення волі можна відзначити наступний перелік випадків, коли за наявності певних обставин позбавлення засуджених життя не буде вважатись безпідставним.

Перший такий випадок передбачає застосування відповідно до Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України), Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань», та Закону України «Про національну поліцію» заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і зброї, що потягло смерть засудженого. Так, відповідно до статті 106 КВК України до осіб, позбавлених волі, якщо вони чинять фізичний опір персоналу колонії, злісно не виконують його законні вимоги, проявляють буйство, беруть участь у масових заворушеннях, захваті заручників або чинять інші насильницькі дії, а також у разі втечі з-під варти з метою припинення вказаних протиправних дій, а також запобігання заподіянню цими особами шкоди оточенню або самим собі застосовуються фізична сила, спеціальні засоби, гамівна сорочка та зброя. Застосуванню заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і зброї має передувати попередження про намір використання вказаних заходів і засобів, якщо дозволяють обставини. Без попередження вказані заходи, засоби і зброя можуть застосовуватися, якщо виникла безпосередня загроза життю або здоров'ю персоналу колонії чи інших осіб. При цьому, заходи фізичного впливу не повинні перевищувати міру, необхідну для виконання покладених на адміністрацію колонії обов'язків та повинні завдавати найменшої шкоди здоров'ю ув'язнених [10]. Якщо ж в наслідок перевищення таких мір було спричинено смерть засудженого або ж вчинено його умисне убивство – відповідальність винної особи настає відповідно до положень Кримінального кодексу України (далі – КК України).

Другий випадок передбачає самозахист, у тому числі необхідну оборону з боку персоналу колонії та інших осіб. Так, відповідно до ст. 36 КК України однією з обставин, що виключають злочинність діяння є необхідна оборона, тобто дії, вчинені з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів особи, яка захищається, або іншої особи, а також суспільних інтересів та інтересів держави від суспільно небезпечного посягання шляхом заподіяння тому, хто посягає, шкоди, необхідної і достатньої в даній обстановці для негайного відвернення чи припинення посягання, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони. Перевищенням меж необхідної оборони визнається умисне заподіяння тому, хто посягає, тяжкої шкоди, яка явно не відповідає небезпечності посягання або обстановці захисту. Перевищення меж необхідної оборони тягне кримінальну відповідальність лише у випадках, спеціально передбачених у статтях 118 та 124 КК України [11].

Але загинути засуджені можуть й за будь-яких інших обставин. Перелік їх необмежений. Смерть засуджених може відбутися як через їх власні діяння так і через діяння інших осіб. Можлива також смерть засудженого через його діяння але під впливом діянь інших осіб, тобто через так зване доведення до самогубства.

Переважно причини самогубств осіб, засуджених до позбавлення волі, пов'язані з особистими хвилюваннями щодо незаконного, на їх думку, притягнення до кримінальної відповідальності, призначенням надмірно суворого покарання, страхом перед його настанням тощо. Особливо це стосується в'язнів, засуджених до довічного позбавлення волі. В них відзначається підвищена схильність до суїциду та до втечі. Деякі з осіб, при нагоді, не зупиняться і перед нападом на персонал.

Так, у Київському слідчому ізоляторі управління Державного департаменту України з питань виконання покарань у місті Києві та Київській області у грудні 2007 р. скоїла самогубство через повішання 47-річна жінка, яка була засуджена Соломенським районним судом м. Києва на вісім років позбавлення волі за вбивство матері чоловіка. У передсмертній записці вона пояснила свій крок протестом проти судової несправедливості [12].

Як відомо, у ст. 120 КК України передбачена кримінальна відповідальність за доведення до самогубства. Кримінально караним є доведення особи до самогубства або до замаху

на самогубство, що є наслідком жорстокого з нею поводження, шантажу, систематичного приниження її людської гідності або систематичного протиправного примусу до дій, що суперечать її волі, схиляння до самогубства, а також інших дій, що сприяють вчиненню самогубства [11].

Слід відзначити, що зареєстрованих випадків доведення засуджених до самогубства не багато. Це пов'язано з тим, що будь-які правопорушення з боку засуджених свідчать про недоліки у роботі адміністрації колонії. Тож випадки доведення засуджених до самогубств приховуються. Такі випадки на практиці важко виявити та довести.

Найбільш розповсюдженими та офіційно встановленими причинами смерті осіб, засуджених до позбавлення волі, є висока захворюваність ув'язнених на тяжкі та невиліковні форми хвороб, такі як туберкульоз, СНІД, хронічні гепатити, які виникли в них ще до надходження до установ виконання покарань. Такий стан зумовлений, здебільшого, соціальною занедбаністю зазначених осіб, їх наркотичною та алкогольною залежністю, низьким рівнем життя тощо.

Також, не рідкі випадки, коли особа захворює на зазначені хвороби вже під час перебування у місцях несвободи. У даному випадку порушуються кілька конституційних прав ув'язнених, зокрема право на: життя; безпечне для життя і здоров'я довкілля; охорону здоров'я; медичну допомогу. Це в той час, як життя і здоров'я людини є найвищою цінністю, які поставлено під охорону на законодавчому рівні. Відповідно до положень Конституції України кожна людина має невід'ємне право на життя, охорону здоров'я та медичну допомогу. Але реалізація в нашій державі невід'ємного права особи на отримання медичної допомоги повсякчасно стикається з такими нагальними складнощами як фінансування медичного обслуговування та недосконалість системи охорони здоров'я загалом. В системі охороні здоров'я фінансові ресурси переважно покривають витрати, спрямовані на утримання медичного та допоміжного персоналу, оплату комунальних послуг медичної установи, придбання лікарських засобів та сучасного устаткування, модернізацію інфраструктури тощо. Але, фактично, ця сфера фінансується за так званим залишковим принципом.

Медичні частини державних установ, де засуджені відбувають покарання, у кращому випадку укомплектовані фахівцями в галузі медицини та необхідними медичними препаратами лише на половину, що не дає можливості якісно та своєчасно надавати кваліфіковану медичну допомогу засудженим особам. Фінансові кошти та медикаменти надходять несвоєчасно. Відсутні елементарні умови для надання медичної допомоги. Стан медичного забезпечення осіб, які утримуються у місцях позбавлення волі, не відповідає вимогам кримінально-виконавчого законодавства. Не всі медичні частини мають необхідне обладнання, у зв'язку з чим не забезпечується проведення для засуджених регулярних флюорографічних та інших обстежень. Подекуди діяльність з медичної практики здійснюється без переоформлення ліцензії та акредитаційного сертифікату тощо.

У ст. 8 КВК України наголошується, що засудженому гарантується право на вільний вибір і допуск лікаря для отримання медичної допомоги, у тому числі за власні кошти. А відповідно до ч. 4 ст. 116 КВК України порядок надання особам, які позбавлені волі, медичної допомоги, організації і проведення санітарного нагляду, використання лікувально-профілактичних і санітарно-профілактичних установ охорони здоров'я і залучення з цією метою їхнього медичного персоналу визначається нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я [10]. Тобто, як і всі громадяни України, ув'язнені мають право на медичну допомогу та адекватне медичне обслуговування. Проблеми щодо такого права, здебільшого, виникають на етапі його реалізації. Тож порушення права особи на медичну допомогу тягне за собою і порушення права ув'язненого на життя.

Зазначене конституційне право може бути порушено і у процесі залучення ув'язнених осіб до праці.

У ході відбування покарання у виді позбавлення волі засуджені мають залучатися до праці. Відповідно до статті 118 КВК України засуджені до позбавлення волі повинні працювати в місцях і на роботах, які визначаються адміністрацією колонії. Засуджені залучаються

до суспільно корисної праці з урахуванням наявних виробничих потужностей, зважаючи при цьому на стать, вік, працездатність, стан здоров'я і спеціальність. Засуджені залучаються до праці, як правило, на підприємствах, у майстернях колоній, а також на державних або інших форм власності підприємствах за умови забезпечення їх належної охорони та ізоляції [10].

Суспільна корисна праця, згідно з статтею 6 КВК України, відноситься до основних засобів виправлення і ресоціалізації засуджених [10]. Нерідко під час залучення осіб позбавлених волі до праці трапляються випадки їх загибелі через травми на виробництві, у тому числі з вини третіх осіб.

У ч. 3 ст. 119 КВК України передбачено, що праця засуджених повинна організовуватися з додержанням правил охорони праці, техніки безпеки і виробничої санітарії, встановлених законодавством про працю [10]. Проте ця вимога закону також не завжди виконується. Так, всупереч вказаним вимогам закону, один з працівників Шосткинської виправної колонії управління Державного департаменту України з питань виконання покарань у Сумській області (№ 66) систематично самостійно протиправно вивозив групи засуджених з метою залучення їх до праці за межі колонії. Виявилося це тільки після загибелі одного з ув'язнених на будівельному майданчику, коли стіна недобудованої будівлі, що обвалилася, смертельно травмувала засудженого [13]. Тож право на життя осіб, засуджених до позбавлення волі, може бути порушене і внаслідок зловживання владою або службовим становищем представниками адміністрації місць відбування покарання. Ч. 2 ст. 364 КК України передбачено кримінальну відповідальність за зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, яке спричинило тяжкі наслідки (зокрема – смерть людини) [11].

З урахуванням викладеного можна зробити наступні **висновки**:

1. Ніхто не може бути позбавлений життя без законної та справедливої підстави. Тобто право на життя не є абсолютним, а може бути обмежено. Таке обмеження не повинні носити характеру свавілля;

2. Порушення права на життя засуджених до позбавлення волі може бути пов'язане з порушенням його права на: безпечне для життя і здоров'я довкілля, охорону здоров'я та медичну допомогу;

3. Стан реалізації особами, засудженими до позбавлення волі, прав на безпечне для життя і здоров'я довкілля, охорону здоров'я та медичну допомогу характеризує становище дотримання права цих осіб на життя.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://www.president.gov.ua/ua/documents/ constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii.

2. Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина. Навчальний посібник. Київ : Атіка. 2004. 463 с.

3. Юридична енциклопедія. У 6 томах. Відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана. 2003. Т. 5. П-С. 736 с.

4. Дзера О. В. Конституція України: Офіц. текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадина. Навч. пособник. Київ : Парламент. 1999. 761 с.

5. Дзера О. В. Вибране. Збірник наукових праць. Київська школа цивілістики. Київ : Юрінком Інтер. 2016. 872 с.

6. Міжнародний Пакт про громадянські і політичні права. 19.10.1973 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.

7. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2003. №№ 40-44. Ст. 356. URL: http://zakon1.rada.gov.ua /laws/show/435-15/page

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови. URL: http://links.i.ua/ site/2054786703.

9. Стефанчук Р. О. Право на життя як особисте немайнове право фізичних осіб. *Право України.* 2003. № 11. С. 115-119.

10. Кримінально-виконавчий кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2004. № 3-4. Ст. 21. URL: https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/1129-15.

11. Кримінальний кодекс України: закон України від 05.04.2001 № 2341-03. URL: http://zakon1.rada.gov.ua.

12. В Лукьяновском СИЗО спустя несколько часов после вынесения приговора повесилась женщина, осужденная на восемь лет лишения свободы. Факты и комментарии. *Всеукраинская ежедневная газета.* 26.12.07. С. 2.

13. Комнаты для задержанных при райотделах милиции – бетонные мешки без света и воздуха, напоминающие средневековые темницы. Факты и комментарии. *Всеукраинская ежедневная газета.* 11.06.2006. С. 3.

**СКРИПЧЕНКО С. М.,**
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
*(Запорізький національний університет)*

**УДК 342.9**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.14**

## ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано наукові, навчальні та нормативні положення, які стосуються форм публічного адміністрування функціонування політичних партій в Україні. Реалізація різних напрямків публічного адміністрування втілюється у конкретних формах. Публічне адміністрування відображає безпосередній вплив на певну групу суспільних відносин (наприклад, на функціонування політичних партій), а його форми дають змогу визначити яким саме чином це відбувається. Форми публічного адміністрування впливають на реалізацію завдань та функцій суб'єктів владних повноважень. Форми мають власні особливості, їх застосування направлене на ефективне, доцільне, оперативне виконання функцій публічного управління з дотриманням принципу економії ресурсів (сил, засобів, часу). Визначено, що у сфері публічного адміністрування функціонування політичних партій задіяна велика кількість суб'єктів владних повноважень, які наділені власною компетенцією, що дозволяє їм обирати той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, з урахуванням конкретної ситуації. Такі дії можуть мати охоронну, регулятивну, сервісну або управлінську спрямованість, окрім того, вони мають бути ефективними і відповідати публічним інтересам. Суб'єкти публічної адміністрації з урахуванням вимог законодавства мають обирати ті форми, які є найбільш доцільними та ефективними у конкретних ситуаціях за встановлених умов. Обрання в якості належної форми публічної адміністрації залежить від суб'єкта владних повноважень, його компетенції, сфери суспільних відносин, об'єкта впливу, мети, яку варто досягнути тощо.

***Ключові слова:*** *політична партія, публічне адміністрування, форми публічного адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування, адміністративні процедури, адміністративні правовідносини, публічний інтерес.*

**Skrypchenko S.M. Forms of public administration of functioning of political parties in Ukraine**

The article analyzes the scientific, educational and normative provisions concerning the forms of public administration of the functioning of political parties in Ukraine. The implementation of various areas of public administration is embodied in specific forms. Public administration reflects the direct influence on a certain group of public relations (for example, on the functioning of political parties), and its forms make it possible to determine exactly how this happens. Forms of public administration affect the implementation of tasks and functions of the subjects of power. Forms have their own characteristics, their use is aimed at effective, appropriate, efficient implementation of public administration functions in compliance with the principle of saving resources (effort, resources, time). It is determined that in the field of public administration the functioning of political parties involves a large number of subjects of power, which are endowed with their own competence, which allows them to choose one or another option of behavior, option of specific actions, taking into account the specific situation. Such actions may have a security, regulatory, service or management focus, and they must be effective and in the public interest. Subjects of public administration, taking into account the requirements of the law, should choose the forms that are most appropriate and effective in specific situations under the established conditions. The choice of the appropriate form of public administration depends on the subject of power, its competence, the sphere of public relations, the object of influence, the goal to be achieved, and so on.

***Key words:*** *political party, public administration, forms of public administration, subjects of public administration, administrative procedures, administrative legal relations, public interest.*

Реалізація різних напрямків публічного адміністрування втілюється у конкретних формах. Публічне адміністрування відображає безпосередній вплив на певну групу суспільних відносин (наприклад, на функціонування політичних партій), а його форми дають змогу визначити яким саме чином це відбувається. Форми публічного адміністрування впливають на реалізацію завдань та функцій суб'єктів владних повноважень. Форми мають власні особливості, їх застосування направлене на ефективне, доцільне, оперативне виконання функцій публічного управління з дотриманням принципу економії ресурсів (сил, засобів, часу).

О.Б. Зеленцов і О.О. Ястребов зауважують, «сутність адміністративної функції, що реалізується публічною адміністрацією, полягає в застосуванні закону до конкретних управлінських ситуацій шляхом їх створення, зміни або припинення в рамках, передбачених законом, в тому числі у порядку, встановленому адміністративними процедурами» [1, с. 643]. Діяльність публічної адміністрації (у різних сферах) має досить масштабний характер та направлена на досягнення різноманітних завдань і функцій, це у свою чергу обумовлює використання різних форм, які передбачені у законах, підзаконних та інших актах, що регламентують діяльність суб'єктів владних повноважень. При цьому «для виконання своїх зобов'язань органи та посадові особи повинні використовувати лише ті форми, які встановлені нормами права. Недотримання обов'язкової форми тягне недійсність або можливість оскарження дій та рішень суб'єктів владних повноважень» [2]. Враховуючи те, що публічне адміністрування має ґрунтуватись виключно на встановлених нормах, це має поширюватись і на реалізацію владних повноважень відповідними суб'єктами, на існування чіткого механізму відповідного практичного втілення у певних формах. Ведучи мову про форми публічного адміністрування, слід брати до уваги, що вони проявляються у наступних інтерпретаціях:

- це дії держави, направлені на досягнення певного соціального ефекту;
- такі дії виходять від конкретних суб'єктів владних повноважень (які діють від імені держави);

- вони направлені на забезпечення публічного інтересу;
- впливають на реалізацію своїх прав приватними суб'єктами (фізичними та юридичними особами) в певних сферах.

Прикладами окремих дій публічної адміністрації, в яких виражається зміст її діяльності, можуть бути, наприклад: видання акта публічного управління, надання адміністративної послуги, прийняття рішення у скарзі, проведення наради, призначення перевірок, здійснення контрольно-наглядової діяльності, реєстрація діяльності, видача дозволів тощо.

В узагальненому розумінні слово «форма» означає «зовнішній прояв, зовнішнє оформлення, вираження будь-якого предмета, процесу або явища» [3, с. 141], «характеризується подвійною сутністю: внутрішньою – як організація змісту [4, с. 434] та зовнішньою (лат. forma – зовнішній вид) як спосіб зовнішнього прояву змісту, спосіб зв'язку елементів змісту [5, с. 483], а також як співвідношення між способом організації речі і власне матеріалом, із якого ця річ складається [6, с. 949]. Так, В.К. Колпаков вважає, що під формами розуміється «зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції» [7, с. 43]. В.П. Тимощук під формами публічного управління розуміє відмінні за характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів публічної адміністрації [8, с. 10]. Автори підручника «Курс адміністративного права України» зазначають, що під формою публічного адміністрування слід розуміти «той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту, а отже, у найзагальнішому вигляді, – той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності» [2]. І.В. Патерило в якості форм публічного адміністрування використовує термін «інструменти діяльності публічної адміністрації», до яких пропонує відносите лише ті з них, що призводять до правових наслідків – виникнення, зміни й припинення адміністративно-правових відносин та можуть бути предметом адміністративного позову [9, с. 9; 10, с. 98]. Аналогічний підхід відображено у навчальних виданнях з адміністративного права останніх років [11, с. 253-259; 12, с. 164], відповідно якого це – «зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату» [13, с. 164]. І.П. Яковлєв правовими формами публічного адміністрування називає «такі способи його зовнішнього вираження, яким властива імперативна зв'язаність та наступність із правовим наслідком; правовий наслідок при цьому може виникати в результаті усвідомлених вольових або інколи неусвідомлених діянь та має вираження у: виникненні, зміні, припиненні правовідносин; виникненні, зміні, припиненні, призупиненні, поновленні об'єктивного та суб'єктивного права/обов'язку матеріального або процедурно змісту (у т.ч. відповідні модифікації правових статусів); неможливості виникнення суб'єктивних прав і/або правовідносин (правоперешкоджання) [14, с. 153]. На думку В.Р. Білої «форми публічного адміністрування завжди є правовими, в тому сенсі, що встановлюються, змінюються та припиняють на основі норм адміністративного права, спричиняють настання юридичних наслідків прямо або опосередковано. Саме тому слушним є пропозиції тих авторів, що розглядають у межах науки адміністративного права лише ті види діяльності публічної адміністрації, що призводять до настання юридичних наслідків» [15, с. 114].

У сфері публічного адміністрування функціонування політичних партій задіяна велика кількість суб'єктів владних повноважень, які наділені власною компетенцією, що дозволяє їм обирати той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, з урахуванням конкретної ситуації. Такі дії можуть мати охоронну, регулятивну, сервісну або управлінську спрямованість, окрім того, вони мають бути ефективними і відповідати публічним інтересам. Суб'єкти публічної адміністрації з урахуванням вимог законодавства мають обирати ті форми, які є найбільш доцільними та ефективними у конкретних ситуаціях за встановлених умов. Обрання в якості належної форми публічної адміністрації залежить від суб'єкта владних повноважень, його компетенції, сфери суспільних відносин, об'єкта впливу, мети, яку

варто досягнути тощо. Таким чином, *формою публічного адміністрування функціонування політичних партій є зовнішньо виражена дія суб'єктів владних повноважень, що здійснюється в межах їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань щодо законного та ефективного створення, діяльності, контролю, припинення політичних партій.*

Враховуючи положення наукових джерел з адміністративного права, можна зробити узагальнення, що до форм публічного адміністрування пред'являються певні вимоги:

- їх існування і застосування має ґрунтуватися виключно на нормах закону;
- вони мають відповідати компетенції суб'єкта публічної адміністрації, не мають виходити за її межі (однак із врахуванням можливості застосування дискреційних повноважень);
- повинні бути направлені на задоволення публічного інтересу;
- мають враховувати особливості сфери відносин, на яку відбувається вплив.

У цьому контексті, можна зробити узагальнення, що формам публічного адміністрування у сфері функціонування політичних партій притаманні такі ознаки:

1) є способом зовнішнього вираження діяльності публічної адміністрації та її посадових осіб;
2) направлені на досягнення завдань у визначеній сфері, зокрема щодо належного функціонування політичних партій;
3) залежать від обсягу компетенції конкретного суб'єкта публічної адміністрації;
4) мають власну нормативно-правову основу та підстави обрання;
5) спричиняють правові наслідки у сфері функціонування політичних партій.

З'ясовуючи сутність форм публічного адміністрування, слід приділити увагу і їх класифікації, тобто розподілу на види із застосуванням певного критерію. Розмаїття форм публічного адміністрування, відмінності в їх застосуванні, юридичній силі та меті актуалізують питання класифікації. Аналізуючи різні форми форм публічного адміністрування, можна помітити, що вони мають ознаки системної категорії, елементи якої тісно взаємопов'язані між собою та перебувають у взаємодії один з одним. Для них характерною є відносна самостійність та універсальність щодо конкретних галузей і сфер владного впливу. Саме тому «одні й ті самі форми успішно застосовуються в різних сферах суспільного життя (економічна, соціально-культурна, адміністративно-політична)» [2]. Однак, вивчаючи особливості використання форм діяльності публічної адміністрації у різних сферах за різних умов свідчить про те, що вони не є однаковими.

Досить часто для проведення класифікації форм публічного адміністрування застосовують різноманітні критерії, наприклад:

- ступінь юридичного вираження (основні та похідні);
- досягнуті результати (позитивне регулювання, реакція на негативні явища в публічному адмініструванні);
- спрямованість (зовнішні та внутрішні);
- коло осіб, на яких поширюються (загальнообов'язкові та адресовані конкретним суб'єктам);
- характер і методи вирішення питань компетенції (процедурні і процесуальні);
- суб'єктний склад (односторонні; дво- або багатосторонні);
- суб'єкт ініціативи (ті, що здійснюються публічною адміністрацією за власною ініціативою в силу вимог закріпленої за ними компетенції;
- ті, що застосовуються публічною адміністрацією за ініціативи інших суб'єктів;
- умови застосування (за звичайних умов; за умов надзвичайного стану);
- юридичний зміст (зобов'язуючі, забороняючі, дозволяючі);
- значення наслідків, які виникають у результаті використання форм (правові та неправові форми);
- ступінь правової регламентації (встановлення норм права, застосування норм права, укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій, проведення організаційних дій, виконання матеріально-технічних операцій) тощо.

Враховуючи зазначені критерії, можна класифікувати форми публічного адміністрування функціонування політичних партій за різними підставами:

*1) за ступенем юридичного вираження:*

- основні, тобто видання правових актів. Така форма вважається основною, тому, що пов'язана зі створенням правових норм, розробкою, обговоренням і прийняттям правових актів. В межах такої форми відбувається реалізація функції адміністративної правотворчості. Цій формі притаманна достатня складність, стадійність, тривалість процедури (розробка проекту адміністративного акту, обговорення, прийняття, опублікування та державна реєстрація). В якості прикладу можна навести: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 16.11.2018 р. № 2596 «Про затвердження Методології визначення розміру (суми) внеску на підтримку політичної партії у формі робіт, товарів або послуг» [16], в якому встановлено процедуру визначення розміру (суми) внеску у формі робіт, товарів або послуг, наданого або отриманого на підтримку політичної партії, її зареєстрованої в установленому порядку місцевої організації, пов'язаної особи політичної партії чи її місцевої організації (крім кандидатів на виборах, висунутих політичною партією або її місцевою організацією); Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.06.2016 р. № 3 «Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» [17] тощо;

- похідні – базуються на основних, включають дії, що тягнуть визначені юридичні наслідки та мають визначену юридичну спрямованість (реєстраційні, дозвільні, наглядові, попереджувальні, забезпечувальні дії тощо). Такі форми пов'язані з виконанням законодавчих та інших нормативно-правових актів з метою застосування норми права до конкретних життєвих обставин, тобто в рамках цієї форми відбувається розгляд і вирішення індивідуальних справ. Тут можна вести мову про реєстрацію політичної партії. Так, у ст. 11 Закону України від 05.04.2001 р. «Про політичні партії в Україні» [18] зазначено, що реєстрація політичних партій, їхніх обласних, міських і районних організацій, первинних осередків або інших структурних утворень, передбачених статутом партії, здійснюється в порядку, визначеному Законом України від 15.05.2003 р. «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [19], після перевірки поданих матеріалів. З моменту реєстрації політичної партії у визначеному законом порядку вона набуває статусу юридичної особи. Про утворення обласних, міських, районних організацій або інших структурних утворень політичної партії, передбачених статутом партії, повідомляється суб'єкт державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань у 10-денний строк з дня їх утворення. Реєстрація обласних, міських, районних організацій або інших структурних утворень політичної партії, передбачених статутом політичної партії, здійснюється з набуттям статусу юридичної особи, якщо наявність такого статусу передбачена статутом партії, або без статусу юридичної особи. Реєстрація первинного осередку політичної партії здійснюється без надання статусу юридичної особи шляхом повідомлення про утворення первинного осередку. Реєстрація обласних, міських і районних організацій або інших структурних утворень, передбачених статутом партії, а також легалізація первинних осередків політичної партії здійснюються лише після реєстрації політичної партії. Політична партія протягом шести місяців з дня реєстрації забезпечує утворення та реєстрацію своїх обласних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим. Політична партія щорічно інформує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, про обласні, міські, районні організації партії або інші структурні утворення, передбачені статутом партії;

*2) за колом осіб, на яких вони поширюються:*

- загальнообов'язкові – ті що поширюються на всі політичні партії, наприклад реєстрація політичної партії (ст. 11 Закону України від 05.04.2001 р. «Про політичні партії в Україні»), звітність політичної партії (ст. 17 Закону України від 05.04.2001 р. «Про політичні партії в Україні»);

- адресовані конкретним суб'єктам – поширюються на окремі політичні партії, наприклад положення щодо державного фінансування (розділ IV-1 Закону України від 05.04.2001 р. «Про політичні партії в Україні»). Так, за рахунок коштів державного бюджету: 1) фінансується статутна діяльність політичних партій, не пов'язана з їхньою участю у виборах народних депутатів України, виборах Президента України і місцевих виборах, у тому числі оплата праці працівників статутних органів політичної партії, її місцевих організацій в порядку, передбаченому законодавством; 2) відшкодовуються витрати політичних партій, пов'язані з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України;

*3) за суб'єктом ініціативи:*

- ті, що здійснюються публічною адміністрацією за власною ініціативою в силу вимог закріпленої за ними компетенції. Прикладом може стати державний контроль за цільовим використанням політичною партією коштів, виділених з державного бюджету на фінансування її статутної діяльності, або припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії (за винятком подання політичною партією до Національного агентства з питань запобігання корупції заяви про відмову від державного фінансування);

- ті, що застосовуються публічною адміністрацією за ініціативи політичних партій (наприклад, оскарження Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції про відмову у наданні політичній партії державного фінансування, оскарження Рішення Центральної виборчої комісії про відмову у відшкодуванні політичній партії витрат, пов'язаних з фінансуванням її передвиборної агітації, оскарження рішення контролюючих органів тощо);

*4) за досягнутими результатами:*

- позитивне регулювання (затвердження програм, порядків, наприклад Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 14.01.2021 р. № 6/21 «Про деякі питання проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» [20], яким визначено процедуру проведення Національним агентством з питань запобігання корупції перевірки звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, у тому числі дотримання встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, вимог щодо законного та цільового використання політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності);

- реакція на негативні явища в публічному адмініструванні (наприклад, Постанова Центральної виборчої комісії від 24.12. 2020 р. № 579 «Про скаргу Київської обласної організації ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «КОМАНДА ІГОРЯ САПОЖКА – «ЄДНІСТЬ», зареєстровану в Центральній виборчій комісії 24 грудня 2020 року за № 21-34-31975» [21], Постанова Центральної виборчої комісії від 08.12.2020 р. № 551 «Про скаргу Запорізької обласної організації політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», зареєстровану в Центральній виборчій комісії 5 грудня 2020 року за № 21-34-29669» [22] тощо;

*5) за спрямованістю:*

- що впливають на суспільні відносини в сфері публічного адміністрування (зовнішні) – наприклад, щодо реєстрації політичних партій, здійснення державного контролю, заборона політичної партії, анулювання реєстрації політичної партії тощо;

- що впливають на внутрішньо управлінську діяльність структурних підрозділів публічної адміністрації (внутрішні) – наради, обговорення, прес-конференції з питань, які визначають напрями публічного адміністрування у сфері функціонування політичних партій;

*6) за умовами застосування:*

- за звичайних умов;

- за надзвичайних умов (воєнний стан, надзвичайний стан, карантин тощо). Наприклад, Закон України від 05.04.2001 р. «Про політичні партії в Україні» було доповнено у 2020 р. нормою, відповідно до якої «звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового

характеру політичних партій, подається не пізніше ніж на сороковий день після закінчення здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених карантином, встановленим Кабінетом Міністрів України» [18];

*7) за характером і методам вирішення питань компетенції:*

- процедурні (наприклад підготовка і ухвалення управлінського щодо реєстрації політичної партії, анулювання реєстрації, призначення державного фінансування);

- процесуальні (наприклад у межах адміністративно-деліктного провадження, застосування до політичної партії попередження про недопущення незаконної діяльності, заборони політичної партії);

*8) за юридичним змістом:*

- зобов'язуючі – це може стосуватись реєстрації політичної партії. Реєстрація не має ознаки суто технічного обліку, і не виконує виключно інформаційну функцію. Її значення головним чином полягає в тому, щоб підтвердити юридичні факти. Очевидно, що акт реєстрації є рішенням публічної адміністрації, що вказує на юридичний стан суб'єкта, адже реєстраційні дії мають юридичні наслідки;

- забороняючі – наприклад, заборона політичної партії. Політична партія може бути за адміністративним позовом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань заборонена в судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій;

- дозволяючі – отримання політичною партією права на державне фінансування її статутної діяльності. Політична партія має право на отримання державного фінансування її статутної діяльності, якщо на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України її виборчий список кандидатів у народні депутати України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі отримав не менше 5 відсотків голосів виборців від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі виборчі списки кандидатів у народні депутати України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі;

*9) за значенням наслідків, які виникають у результаті використання форм:*

- правові форми публічного адміністрування, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. Зокрема видання правових актів, застосування примусових заходів тощо;

- неправові форми публічного адміністрування. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають і не спричиняють виникнення адміністративно-правових відносин. Такі форми або передують правовим (проведення ревізії за результатами якої видається правового акт), або використовуються за ними (нарада з приводу реалізації правового акта);

*10) за ступенем правової регламентації процесу використання виділяють форми публічного управління:*

- встановлення норм права (видання нормативних актів публічного адміністрування);

- застосування норм права (видання ненормативних актів публічного адміністрування, актів застосування норм права);

- здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій;

- провадження організаційних дій. Здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи публічної адміністрації. Вони не пов'язані з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій. За змістом організаційні форми мають внутрішньоуправлінське, внутрішньоапаратне значення, проте в кінцевому рахунку вони спрямовані на задоволення публічного інтересу (роз'яснення змісту і мети законодавчих та інших правових актів або тих чи інших заходів, інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб), розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій, робочі зустрічі, наради, семінари, конференції, круглі столи, інтерв'ю, прямі телефонні зв'язки з населенням посадових осіб публічної адміністрації, прийом громадян, візити делегацій тощо);

- виконання матеріально-технічних операцій. Велика за обсягом частина діяльності апарату публічної адміністрації носить допоміжний неправовий характер. Їх основне призначення – обслуговування самого процесу публічного адміністрування, створення умови для використання інших форм роботи суб'єктів владних повноважень. В узагальненому вигляді матеріально-технічні операції – це підготовка матеріалів для видання юридичних актів, проведення організаційних заходів, провадження діловодства, складання довідок, звітів тощо.

Таким чином, форми публічного адміністрування функціонування політичних партій як зовнішньо виражені дії суб'єктів владних повноважень в межах їх компетенції, направлені на виконання поставлених перед ними завдань щодо законного та ефективного створення, діяльності, контролю, припинення політичних партій, відображають масштабність та різноманіття відповідного впливу.

**Список використаних джерел:**

1. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование). *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*. 2019. Т. 10. № 4. С. 626-654.

2. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. / за ред. В.В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

3. Навроцький О.О. Основні форми публічного адміністрування прав дитини. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 9. С. 141-145.

4. Философский словарь / под. ред. И.Т. Фролова; 5-е изд. М. : Политиздат, 1987. 590 с.

5. Данильян О.Г. Философия : учебник / О.Г. Данильян, В.М. Тараненко. Х.: Прапор, 2005. 496 с.

6. Новейший философский словарь : 3-е изд., исправл. / состав. и гл. науч. ред. А. А. Грицанов. Мн. : Книжный Дом. 2003. 1280 с.

7. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 43-51.

8. Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.

9. Патерило І.В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 35 с.

10. Патерило І.В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2014. Вип. 12. С. 97-100.

11. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

12. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

13. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

14. Яковлєв І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одеса, 2016. 224 с.

15. Біла В.Р. Види форм публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2019. № 4. С. 112-115.

16. Про затвердження Методології визначення розміру (суми) внеску на підтримку політичної партії у формі робіт, товарів або послуг: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 16.11.2018 р. № 2596. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1397-18#Text

17. Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.06.2016 р. № 3. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0904-16#Text.

18. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5.04.2001 р. № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#top

19. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31. Ст. 263. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#top

20. Про деякі питання проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 14.01.2021 р. № 6/21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0117-21#Text

21. Про скаргу Київської обласної організації ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «КОМАНДА ІГОРЯ САПОЖКА – «ЄДНІСТЬ», зареєстровану в Центральній виборчій комісії 24 грудня 2020 року за № 21-34-31975: Постанова Центральної виборчої комісії від 24.12.2020 р. № 579. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0579359-20#Text

22. Про скаргу Запорізької обласної організації політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», зареєстровану в Центральній виборчій комісії 5 грудня 2020 року за № 21-34-29669: Постанова Центральної виборчої комісії від 08.12.2020 р. № 551. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0551359-20#Text.

**СЛИВКА В. В.,**
адвокат
*(Адвокатське об'єднання «АЙЕМ ПАРТНЕРС»)*

**УДК 342.95**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.15**

## ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ФУНКЦІЙ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена формулюванню актуальної наукової думки стосовно сутності та переліку функцій примирення сторін в адміністративному судочинстві України.

Автор зазначає, що на сьогоднішній день серед учених та практиків відсутнє узгоджене розуміння функцій відповідного примирення, що є теоретичною та практичною проблемою, котра стоїть на заваді подальшого розвитку інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві України.

Під функціями примирення сторін в адміністративному судочинстві було запропоновано розуміти узгоджену із принципами примирення, наперед визначену чинним адміністративним, адміністративно-процесуальним законодавством, науково обґрунтовану діяльність примирювача (судді) та сторін публічно-правового спору, спрямовану на вирішення спору шляхом примирення.

Автором доведено, що систему досліджуваних функцій складають: функція стимулювання сторін публічно-правового спору до конструктивного вирішення цього спору, а також організаційна, аналітична, інформаційно-комунікаційна, контрольно-наглядова, профілактична та виховна функції. У процесі критичного аналізу виокремлених функції обґрунтовується позиція, у відповідності до якої, адекватне та ефективне використання цих функцій сприяє вирішенню

матеріально-правового спору шляхом примирення, де вирішення спору є доконаним фактом.

У статті зазначається, що даний ефект може бути досягнутим у тому разі, коли державою буде створено сприятливі умови, які уможливлюють конструктивний діалог між сторонами спору, бажаним результатом якого є формування реалістичної моделі взаємних поступок та вичерпання публічно-правового спору.

У висновках до статті узагальнюються результати дослідження.

***Ключові слова:*** *адміністративне судочинство, адміністративний суд, примирення, публічно-правовий спір, судове примирення, функції.*

**Slyvka V. V. The concept and system of functions of reconciliation of the parties in the administrative judiciary of Ukraine**

The article focuses on formulating the actual scientific thought about the essence and list of functions of the parties' reconciliation in the administrative proceedings of Ukraine.

The author notes that to date among scholars and practitioners there is no agreed understanding of the functions of appropriate conciliation, which is a theoretical and practical problem that hinders the further development of the institution of conciliation in the administrative proceedings of Ukraine.

Under the functions of the parties' reconciliation in administrative proceedings, it is proposed to understand the scientifically substantiated activity of the conciliator (judge) and the parties to a public law dispute, consistent with the principles of reconciliation, predetermined by the current administrative, administrative-procedural legislation, aimed at resolving the dispute through conciliation.

The author has proved that the system of the investigated functions consists of the function of stimulating the parties to a public law dispute in order to resolve it constructively, as well as organizational, analytical, information and communication, control and supervisory, preventive and educational functions. In the process of critical analysis of the selected functions, the position is substantiated according to which the adequate and effective use of these functions contributes to the solution of a substantive dispute through reconciliation, where the resolution of the dispute is a fait accompli.

This effect can be achieved when the state creates favorable conditions that allow a constructive dialogue between the parties to the dispute, the desired result of which is the formation of a realistic model of mutual concessions, as well as the exhaustion of a public and law dispute. The conclusions to the article summarize the research results.

***Key words:*** *administrative court, administrative judicial proceeding, administrative-legal dispute, function, judicial conciliation, reconciliation.*

**Постановка проблеми.** Становлення України в якості дійсно демократичної держави в умовах множини кризових явищ відбувається паралельно реалізації євроінтеграційних прагнень українського суспільства, що «передбачає запровадження багатьох нововведень у сфері взаємовідносин держави і приватних осіб, у тому числі в такій важливій царині як правосуддя» [1, с. 3]. Між тим, як зазначає український юрист-адміністративіст і суддя М. М. Заїка, поточні трансформації у сфері правосуддя вимагають «проведення ефективної (а не декларативної) судової реформи, яка забезпечила б належний захист прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб у судовому порядку, практичну реалізацію права на справедливий суд» [2, с. 134].

Наразі це в Україні може отримати практичний вияв у результаті: 1) розширення доступу громадян до правосуддя у сенсі п. 2 преамбули Директиви Європейського Парламенту і Ради 2008 року № 2008/52/ЕС, а саме шляхом створення альтернативних позасудо-

вих процедур вирішення спору (зокрема, медіації у публічно-правових спорах); 2) комплексного вдосконалення процедури вирішення спору шляхом примирення у відповідності до позитивного досвіду регламентації цієї процедури та її реалізації у державах-членах ЄС. При цьому, якщо так зване «позасудове примирення» (медіація) сторін адміністративно-правового спору залишається ще досить дискусійним питанням (сьогодні йому приділяється досить широка увага серед юристів-адміністративістів [див., напр.: 3–7]), яке може бути поступово вирішеним в Україні у більш віддаленій перспективі, у короткостроковій перспективі наразі вбачається можливим вдосконалити вже існуючу в нашій державі процедуру вирішення публічно-правового спору шляхом примирення, що здійснюється у судовому порядку (так зване «судове примирення»).

У цьому контексті зазначимо, що примирення сторін в адміністративному судочинстві України на сьогодні можна тлумачити в якості заснованого на принципах права та нормах чинного законодавства, добровільного та швидкого способу дружнього (мирного) погодження сторонами публічно-правового спору взаємовигідних умов примирення у судовому порядку (без шкоди ідеї людиноцентризму та законності), що затверджуються адміністративним судом. Наразі таке примирення сторін характеризується такими істотними рисами: 1) ґрунтується на системі загальноправових, спеціальних і особливих принципів й урегульовується нормами законодавства України; 2) гарантується державою й об'єктивується лише за наявності необхідних підстав і умов; 3) є формою правового консенсусу, що засвідчує плюралістичну тенденцію розширення способів вирішення публічно-правових спорів, та як факт легалізується у рамках особливого судового порядку вирішення спору; 4) об'єктивується в якості процедури примирення, угоди про примирення (мирової угоди) та юридичного факту, що є результатом реалізації права на укладення угоди про примирення; 5) характеризується особливим суб'єктним складом; 6) дозволяє виходити за межі предмета спору без порушення принципу законності, прав або законних інтересів третіх осіб. При цьому фактична відповідність примирення сторін в адміністративному судочинстві таким рисам примирення безпосереднім чином залежить від того, чи відповідає конкретне примирення меті, завданням і функціям примирення.

У той же час, якщо мета примирення сторін публічно-правового спору є очевидною (у широкому сенсі мета примирення сторін виявляється у вирішенні матеріально-правового спору шляхом примирення, де вирішення спору є доконаним фактом) й досягається шляхом виконання комплексу завдань (створення сприятливих умов для конструктивного діалогу між сторонами спору; здійснення переговорів та окреслення у них реалістичної моделі взаємних поступок; усвідомлення сторонами вироблених умов примирення та подання їх на затвердження; оцінка судом заяви про примирення та її затвердження чи відмова у затвердженні; виконання затверджених судом умов примирення), по сьогодні серед учених та практиків відсутнє узгоджене розуміння функцій відповідного примирення, що є теоретичною та практичною проблемою, котра стоїть на заваді подальшого розвитку інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві України.

**Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання**. Функції загалом «притаманні праву, державі, органам публічної влади, галузям права, їх підгалузям, правовим інститутам» [8, с. 81]. Саме тому, цілком закономірним є те, що функції права (галузей, інститутів права), функції суб'єктів права і т. д. вже були широко досліджені українськими ученими, серед яких: Я. П. Авраменко, І. В. Антошина, Р. В. Зварич, А. А. Коваленко, П. О. Комірчий, О. М. Миколенко, А. С. Оцяця, І. М. Ситар, Х. І. Чопко, В. І. Щербина та інші науковці. У той же час, слід констатувати, що функції примирення сторін в адміністративному судочинстві України взагалі ще не були предметом дослідження юристів-адміністративістів, хоча функції примирення та посередництва вже частково розглядали зокрема М. М. Клемпарський [9, с. 465] та І. М. Юсько [10]. Ця обставина демонструє необхідність в тому, щоби на основі чинного законодавства, наукових напрацювань цих та інших учених була сформульована актуальна наукова думка щодо сутності та структури функцій досліджуваного явища.

Відтак, **метою** цієї наукової статті є формулювання наукової думки щодо актуальної сутності та переліку функцій примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Для вирішення поставленої мети необхідно виконати наступні *завдання*: 1) сформулювати визначення поняття «функції примирення сторін в адміністративному судочинстві України»; 2) на основі сутності примирення та позицій учених-юристів щодо системи функцій, окреслити систему функцій досліджуваного явища; 3) узагальнити результати дослідження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Функції примирення сторін в адміністративному судочинстві України є похідними від завдань примирення, будучи «відображенням напрямів правового впливу на всі процеси, що потребують такого впливу» [8, с. 81]. Тобто, якщо завдання примирення сторін в адміністративному судочинстві окреслюють напрями реалізації мети примирення сторін, то функції примирення сторін в адміністративному судочинстві України – це узгоджена із принципами примирення, наперед визначена чинним адміністративним та адміністративно-процесуальним законодавством, науково обґрунтована діяльність примирювача (судді) та сторін публічно-правового спору, спрямована на вирішення спору шляхом примирення.

Крім того, зважаючи на те, що функції певної діяльності є і проявом функцій суб'єкта, котрий виконує відповідну діяльність, і проявом управління, що цілком закономірно (з огляду на неоднорідність завдань примирення), можемо дійти висновку, що функції примирення сторін в адміністративному судочинстві у своїй структурі містять спрямовуючі на примирення та безпосередньо управлінські складові. Зважаючи на це, а також на визначення функцій примирення сторін в адміністративному судочинстві, сутність примирення, наукове розуміння системи функцій права (галузей права, суб'єктів та об'єктів права), доходимо думки, що систему основних функцій досліджуваного явища складають такі функції:

1. Організаційна функція примирення сторін в адміністративному судочинстві України. У загальному сенсі ця функція спрямована на визначення процедурно-процесуального контексту вирішення публічно-правового спору шляхом примирення сторін спору, а саме на формування усіх необхідних умов для мирного вирішення спору. Вказуючи на те, що виокремлена функція визначає процедурно-процесуальний контекст примирення нами мається на увазі те, що завдяки цій функції відбувається організація: 1) сторонами спору процесів: а) переговорів з приводу вироблення конкретного консенсуального шляху, рухаючись яким сторони зможуть досягти миру, подолати негативні наслідки виниклого спору та не допустити аналогічних конфліктів у майбутньому; б) викладення умов примирення у відповідній заяві та подання її на затвердження суду; 2) суддею процесу: а) перевірки наявності у осіб, що заявляють про примирення достатнього рівня правосуб'єктності для здійснення такої заяви; б) оцінки добровільності складання заяви про примирення та збереження тенденції до примирення обох сторін публічно-правового спору на момент «легалізації» примирення; в) аналізу заяви про примирення на предмет відповідності законодавству (зокрема, перевіряється, чи не порушують умови примирення прав і законних інтересів третіх осіб, положень чинного законодавства); г) затвердження умов примирення («легалізації» примирення); ґ) перевірки дотримання вимог ухвали, якою затверджено умови примирення.

2. Функція стимулювання сторін публічно-правового спору до конструктивного вирішення цього спору. Щонайперше, вказана функція примирення:

1) спонукає сторони спору до появи у них дійсного бажання змінити стратегію власної поведінки у виниклому конфлікті, а саме від перемоги у цьому конфлікті до примирення. Це спонукання має вияв у: а) самій юридичній природі примирення, котра дозволяє осмислити певні об'єктивні переваги звернення сторін спору до можливостей примирення над традиційним вирішенням спору у суді, а саме: менші витрати часу на вирішення спору; економія грошових коштів, що витрачають сторони спору під час розгляду справи у суді (оплата експертиз; оплата послуг, що надається адвокатом; втрачена вигода від триваючого спору тощо); б) конструктивній політиці держави стосовно заохочувань, спонукань сторін спору до вирішення цього спору шляхом примирення, а саме: створення державою таких умов розгляду судом справи (на рівні адміністративного процесуального законодавства), за

яких сторони спору можуть завжди звернутись до можливості примирення; встановлення на рівні адміністративного процесуального законодавства правила стосовно повернення позивачу (скаржнику чи заявнику) 50% судового збору, сплаченого ним при поданні позову (апеляційної чи касаційної скарги); створення законодавцем додаткових гарантій захисту прав і законних інтересів сторін спору, що примирились, зокрема забезпечення обов'язковості ухвали, що «легалізує» примирення;

2) посилює позитивні тенденції, котрі вже знайшли свій вияв у процесі та у вигляді досягнення консенсусу з приводу вирішення спору шляхом примирення. У цьому контексті функція стимулювання є діяльністю судді та сторін спору щодо вироблення стимулів і гарантій, які підвищують у сторін спору впевненість стосовно реальності можливостей вирішення спору у результаті взаємних поступок сторін спору, а саме на умовах, які будуть виконуватись цими сторонами та безумовно призведуть до очікуваного наслідку.

3. Аналітична функція примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Відповідна функція виявляється у діяльності: 1) сторін спору щодо: а) оцінки сутності спору, об'єму шкоди правам і законним інтересам сторін спору, що завдає наявний між ними спір; б) пошуку можливих взаємних поступок (яких саме та в якій саме мірі), що сприятимуть примиренню сторін; в) співвідношення досягнутого консенсусу між сторонами із вимогами законодавства про підстави та умови затвердження умов примирення; 2) суду стосовно: а) сутності відповідного публічно-правового спору; б) оцінки добровільності воль сторін спору щодо умов примирення; в) аналізу заяви про примирення на предмет відповідності принципам примирення сторін в адміністративному судочинстві, вимогам КАС України та інших законів, підзаконних актів; г) з'ясування та оцінки реальності виконання умов примирення й дійсної готовності сторін виконувати заявлені умови примирення.

4. Інформаційно-комунікаційна функція примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Зазначена функція полягає у тому, що: 1) інформація, отримана в результаті оцінки спору, претензій сторін цього спору, стає основою для вироблення сторонами спору (та/або примирювачем) певної стратегії для досягнення примирення; 2) примирювач стає певним безстороннім посередником між сторонами спору та здійснює дії, спрямовані на формування умов примирення; 3) сторони спору перебувають у комунікативних відносинах: а) повідомляючи одна одну (чи, наприклад, примирювача) стосовно можливостей вирішення спору примиренням та конструктивним чином дискутують щодо цього питання, обмінюючись відповідною інформацією; б) добровільно надаючи інформацію, котру потребує інша сторона спору задля погодження (чи не погодження) пропонованої їй пропозиції щодо певної поступки; 4) сторони спору повідомляють суд про досягнення між ними консенсусу з приводу вирішення спору та заявляють про умови примирення, що є відповідною інформативною основою, котра аналізується суддею та може бути затверджена; 5) суд, затверджує заяву про примирення ухвалою, яка є обов'язковою до виконання та містить вичерпну інформацію про взаємні поступки сторін спору і т. д.

5. Контрольно-наглядова функція примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Ця функція виявляється у діяльності сторін спору (також примирювача), щодо: 1) перевірки реальності бажання сторони (сторін) спору вирішити відповідний публічно-правовий спір шляхом примирення та здійснення ним (ними) дій, спрямованих на досягнення конструктивного результату процесу примирення – узгодження умов примирення; 2) перевірка добросовісності та доброчесності поведінки сторін спору в процесі вирішення спору шляхом примирення; 3) перевірки відповідності умов примирення вимогам законодавства; 4) припинення процесу вирішення публічно-правового спору шляхом припинення на підставі недосягнення сторонами спору консенсусу з приводу можливостей примирення; 5) незатвердження судом умов примирення.

6. Профілактична та виховна функція примирення сторін в адміністративному судочинстві України. Ця функція виявляється у тому, що сторони публічно-правового спору, взаємодіючи між собою з метою досягнення порозуміння та миру: 1) виробляють у себе власні уміння неконфронтації (якщо між сторонами спору, що примирились, у подальшому вини-

катиме подібна чи інша конфліктна ситуація, вони будуть здатними зводити вирішення такої проблеми до конструктивної дискусії та переговорів, спрямованих на вирішення проблеми); 2) демонструють іншим суб'єктам адміністративного права позитивний приклад можливості уникнення конфлікту, їх фактичний потенціал досягнення взаєморозуміння; 3) формують загальне уявлення про конфлікт, як небажаний результат соціально-правової взаємодії громадянина та органу публічної служби, котрий може не лише вирішуватись у мирний спосіб, але й не допускатись у майбутньому, усуваючи причини (фактори), що спричиняють публічно-правовий спір.

**Висновки.** Приймаючи до уваги викладене, доходимо думки, що функції примирення сторін в адміністративному судочинстві України є узгодженою із принципами примирення, наперед визначеною чинним адміністративним та адміністративно-процесуальним законодавством, науково обґрунтованою діяльністю примирювача (судді) та сторін публічно-правового спору, спрямованою на вирішення спору шляхом примирення. Систему цих функцій складають ті, що: 1) визначають процедурно-процесуальний контекст вирішення спору шляхом примирення сторін спору; 2) спонукають сторони спору до появи у них дійсного бажання змінити стратегію власної поведінки у виниклому конфлікті, а саме від перемоги у цьому конфлікті до примирення; посилюють позитивні тенденції, котрі вже знайшли свій вияв у процесі та у вигляді досягнення консенсусу з приводу вирішення спору шляхом примирення; 3) обумовлюють аналітичну діяльність стосовно оцінки суті спору, конструктивних шляхів вирішення спору, відповідності умов примирення вимогам законодавства і т. д.; 4) обумовлюють використання інформації стосовно суті спору та претензій сторін спору для вироблення стратегії досягнення примирення, формування умов примирення, а також у перебуванні сторін спору між собою та із примирювачем у комунікативних відносинах і т. д.; 5) виявляються у діяльності сторін спору, а також примирювача щодо перевірки реальності бажання сторін спору вирішити спір шляхом примирення та здійснення ними дій, спрямованих на узгодження умов примирення; перевірки відповідності умов примирення вимогам законодавства; незатвердження судом умов примирення і т. д.; 6) полягають у виробленні в сторін спору уміння неконфронтації й демонстрації ними позитивного прикладу можливості уникнення конфлікту, фактичного потенціалу досягнення примирення; формуванні загального уявлення про конфлікт, що може вирішуватись у мирний спосіб і не допускатись у майбутньому.

**Список використаних джерел:**

1. Сидєльніков О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 200 с.

2. Заїка М. М. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: проблемні аспекти. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 2. С. 133–136.

3. Бліхар М. М. Медіація як спосіб вирішення адміністративних спорів. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 78–82. doi:10.32849/2663-5313/2020.10.13.

4. Кафарський В. В. Медіація в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 3 (6). С. 152–165.

5. Корінний С. О. Зародження та розвиток судової медіації як інституту адміністративного права. *Юридичний бюлетень*. 2017. Вип. 5. С. 152–157.

6. Пишна А. Г. Застосування медіації для урегулювання адміністративних спорів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 3. С. 147–149.

7. Шкляревский А. Н. Медиация в административно-деликтном процессе: быть или не быть. *Право.by*. 2020. № 3. С. 60–65.

8. Коваленко А. А. Функції та завдання фінансового права: проблеми теорії і практики : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2019. 442 с.

9. Клемпарський М. М. Співвідношення статусу особи як суб'єкта трудового права із її статусами як суб'єкта інших галузей права (на прикладі статусу державного службовця). *Форум права*. 2010. № 4. С. 462–469.

10. Юсько І. М. Функції медіації в спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Інтернаука. Серія : Юридичні науки.* 2020. № 5 (27). С. 29–33. doi:10.25313/2520-2308-2020-5-6010.

**СУХОДОЛЬСЬКА А. А.,**
кандидат юридичних наук

**УДК 342.731**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.16**

## ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СВОБОДУ ВІРОСПОВІДАННЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ

Незважаючи на те, що право на свободу совісті та віросповідання є основоположним правом людини, яке гарантується багатьма міжнародними документам та статтею 35 Конституції України, внутрішньо переміщені особи в Україні зіштовхнулися з низкою практичних складнощів у його реалізації. Актуальність порушеного у статті питання підтверджується тим, що, за даними ООН, Україна займає дев'яте місце у світі за кількістю внутрішньо переміщених осіб (ВПО). При цьому з початку російської агресії в Україні нараховується близько 1,5 млн ВПО. Порушена проблематика актуальна також у зв'язку з тим, що багато ВПО є членами релігійних громад, які разом переїхали в інші регіони України та прагнуть відновити практику спільного сповідання своєї віри на новому місці проживання.

У статті наведено аналіз наявної ситуації з правовим забезпеченням свободи віросповідання внутрішньо переміщених осіб в Україні, визначені проблемні питання та окреслено можливі шляхи їх вирішення. ВПО в новому місці проживання можуть створити нову релігійну громаду та діяти без державної реєстрації, що відкриває можливості для багатьох релігійних дій. Однак статус юридичної особи забезпечує значно більше переваг для релігійної громади, оскільки значно розширює можливості у сфері релігійної діяльності. У цьому випадку реєстрація нової релігійної громади для ВПО є небажаною альтернативою, оскільки вони втрачають зв'язок з місцем походження, звідки вони переселились, та ознаками ідентифікації релігійної громади, які можуть мати значення для інших ВПО при пошуку своїх одновірців.

Авторка робить висновок, що основною проблемою в цій сфері є практична неможливість перереєстрації в інших регіонах України зі збереженням свого найменування тих релігійних громад, що були зареєстровані в АР Крим та у Луганській та Донецькій областях до початку російської агресії. Результатом статті є практичні рекомендації для уряду України, спрямовані на покращення механізму реалізації права на свободу віросповідання внутрішньо переміщеними особами.

***Ключові слова:*** *свобода віросповідання, внутрішньо переміщені особи, свобода переміщення*

**Sukhodolska A. A. Issues of exercise of religious freedom by internally displaced persons**

Despite the fact that the right to freedom of conscience and religion is a fundamental human right, which is guaranteed by many international documents and Article 35 of the Constitution of Ukraine, internally displaced persons in Ukraine faced a number of practical difficulties in its implementation. The urgency of the issue raised in the paper is confirmed by the fact that, according to the UN, Ukraine ranks ninth in the world in the number of internally displaced persons (IDPs). At the same time, since the beginning of the Russian aggression in Ukraine, there have been about 1.5 million IDPs.

The paper presents an analysis of the current situation with the legal provision of freedom of religion for IDPs in Ukraine, identifies problematic issues and outlines possible ways of their solution. It is also important because many IDPs are members of religious communities that have moved together to other regions of Ukraine. IDPs in a new place of residence can establish a new religious community and operate without state registration, which opens opportunities for many religious activities. However, the status of a legal entity provides much more benefits for the religious community, as it significantly expands opportunities in the field of religious activity. In this case, registering a new religious community for IDPs is an undesirable alternative, as they lose a connection with the place of origin from which they migrated and the signs of identifying a religious community that may be relevant to other IDPs in finding their fellow believers.

The author concludes that the main problem in this area is the practical impossibility of re-registration in other regions of Ukraine with the preservation of their titles those religious communities which were registered in the Autonomous Republic of Crimea and in the Luhansk and Donetsk regions before the start of Russian aggression. The paper results are in practical recommendations for the government of Ukraine aimed at improving the mechanism for exercising the right to freedom of religion by IDPs.

***Key words:*** *religious freedom, internally displaced persons, freedom of movement.*

Питання забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб актуально для багатьох країн, які стикаються з хвилями міграції власних громадян у зв'язку з надзвичайними подіями. Каталізаторами масового переміщення осіб із одного регіону до іншого у межах однієї країни можуть бути стихійні лиха, локальні епідемії, занепад містоутворюючих підприємств, державна міграційна політика (стимулююча або примусова), довготривалі громадянські заворушення, військова агресія іноземної держави, тощо. Проблема внутрішньої міграції особливо гостро постала і перед нашою державою, причиною чого стала російська військова агресія проти України, зокрема, незаконна анексія півострова Крим у лютому-березні 2014 року та пряме військове втручання на підтримку сепаратистських рухів в Донецькій та Луганській областях, що призвели до фактичної окупації та міжнародної ізоляції контрольованих російською владою українських територій.

Протягом останніх років наукові розробки у сфері забезпечення прав і соціального захисту внутрішньо переміщених осіб здійснювали українські вчені В. Антонюк, Е. Бовкун, А. Дяченко, О. Іляшко, О. Келембет, К. Коба, Є. Лінік, О. Лішик, Ю. Лушпієнко, Л. Наливайко, О. Новікова, П. Пушкар, О. Скрипник, Г. Ульянова, С. Уханенко, І. Швець та інші. Водночас окремого наукового осмислення та вироблення практичних пропозицій потребує питання забезпечення свободи віросповідання тих осіб, які перед обличчям війни були змушені мігрувати в інші регіони України.

**Метою статті** є аналіз наявної ситуації з правовим забезпеченням свободи віросповідання внутрішньо переміщених осіб, виявлення проблемних питань та окреслення можливих шляхів їх вирішення.

Актуальність порушеного у статті питання підтверджується тим, що, за даними ООН, Україна займає дев'яте місце у світі за кількістю внутрішньо переміщених осіб (надалі – ВПО). При цьому з початку російської агресії в Україні нараховується близько 1,5 млн ВПО [1]. За даними соціологічного дослідження Центру Разумкова, 66% мешканців України вважають себе віруючими людьми і ще 12,2% вагаються між вірою та невір'ям [2]. З цього можна зробити висновок, що як мінімум для пів мільйона ВПО в Україні питання реалізації їхнього права на свободу віросповідання не є другорядним, а посідає важливе місце в їхньому житті, в усвідомлені власної гідності та є складовою відчуття безпеки на новому місці проживання. Крім цього, чимало ВПО складають окремі релігійні громади, які разом переселилися в інші регіони України. Це підтверджується даними дослідження правозахисників, згідно яких на окупованих територіях Донецької та Луганської областей «створена атмосфера страху в умовах свавілля і безкарності російських бойовиків спричинила викорінення цілих релігійних спільнот, які були змушені втікати з окупованих територій, рятуючи своє життя». Як наслідок, «більше 50 церковних будівель були конфісковані, а громади зменшилися на 30–80% в міру того, як віруючі покидали зайняті сепаратистами території» [3, с. 19, 21]. Подібним чином цілеспрямованих репресій з боку російської окупаційної влади зазнали релігійні меншини в Криму, передусім кримські татари, які складають велику мусульманську спільноту півострова, православні з Київського Патріархату, греко-католики та окремі спільноти протестантських церков. З цього приводу Генеральна Асамблея ООН у грудні 2016 року прийняла окрему резолюцію, в якій засудила «порушення прав людини, дискримінаційні заходи і практику щодо жителів тимчасово окупованого Криму, в тому числі кримських татар, а також українців і осіб, що належать до інших етнічних і релігійних груп, з боку російських окупаційних властей» [4]. Пізніше, у грудні 2017 року, ООН повторно засудила дії російської окупаційної влади в Криму, які містили ознаки релігійних переслідувань, серед них: «посилення тиску, що чиниться на громади релігійних меншин, в тому числі у вигляді частих поліцейських облав, погроз і переслідувань щодо прихильників Української православної церкви Київського патріархату, протестантської церкви, мечетей і мусульманських релігійних навчальних закладів, греко-католиків, римо-католиків і Свідків Єгови, і …також безпідставне переслідування десятків мирних мусульман за їх нібито приналежність до ісламських організацій» [5]. Таким чином, наведені дані дозволяють зробити висновок, що серед ВПО в Україні чимало частину складають віруючі та окремі релігійні спільноти різних конфесій, які в місці свого проживання піддавалися цілеспрямованим переслідуванням за релігійною ознакою з боку російської окупаційної влади, що спонукало їх до міграції до інших регіонів України – підконтрольних українському уряду, більш безпечних, з належним правовим захистом, з легітимною судовою і правоохоронною системою.

Доведеним фактом є те, що внутрішньо переміщені особи в Україні були змушені залишити свої домівки передусім через незаконні дії Російської Федерації, яка несе міжнародну відповідальність за анексію українського півострова Крим, розпалювання та підтримку військового конфлікту на Сході України, що знайшло відображення в згаданих вище резолюціях ООН. Однак, оскільки ВПО – це люди, які залишили свої оселі, рятуючись від війни та небезпеки, але при цьому не перетнули міжнародний кордон і залишились на території країни свого громадянства, тому вони перебувають під законним захистом свого уряду. Відтак ВПО у першу чергу сподіваються на правовий захист від керівництва власної держави, оскільки зберігають усі права і свободи згідно з міжнародним законодавством з прав людини. З огляду на це, доцільним буде розглянути, з якими труднощами зіштовхнулися ВПО під час реалізації свого права на свободу віросповідання.

Слід відзначити, що стаття 35 Конституції України не лише гарантує кожному «право на свободу світогляду і віросповідання», але й закріплює, що «це право включає свободу … безперешкодно …вести релігійну діяльність» [6]. Реалізації цього конституційного права у значній мірі сприяють положення ч. 9 статті 8 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», які встановлюють, що «повідомлення державних органів про утворення

релігійної громади не є обов'язковим». Тобто релігійні спільноти з числа ВПО на новому місці проживання можуть заснувати нову релігійну громаду та діяти без державної реєстрації, що відкриває їм можливість для багатьох видів релігійної діяльності.

Зокрема, як зазначає М. С. Васін, релігійні громади без державної реєстрації мають право:

• проводити богослужіння та релігійні обряди, зокрема в приміщеннях, орендованих віруючими як фізичними особами;

• друкувати та поширювати релігійну літературу;

• організовувати групи для релігійного навчання дорослих і дітей, зокрема недільні чи суботні школи (без їх державної реєстрації);

• здійснювати добродійну діяльність і милосердя як індивідуально, так і через громадські та благодійні організації, засновані віруючими як фізичними особами;

• брати участь у громадському житті;

• публічно поширювати свою віру, зокрема організовувати мирні зібрання, мітинги, демонстрації відповідно до статті 39 Конституції України [7, с. 8-9].

Однак статус юридичної особи надає значно більше переваг для релігійної громади, адже суттєво розширює можливості у сфері релігійної діяльності. Зокрема, зареєстрована релігійна громада має право набувати у власність, володіти й розпоряджатися рухомим і нерухомим майном, будувати культові та інші споруди, необхідні для релігійної та доброчинної діяльності (не сплачуючи при цьому земельний податок), відкривати рахунки в банках у різних валютах і використовувати їх для збору пожертв (які не підлягають оподаткуванню), користуватися спеціальними зниженими цінами на природний газ, електроенергію та інші комунальні послуги [7, с. 9]. Таким чином, для релігійних спільнот із числа ВПО є надзвичайно важливим не лише мати можливість збиратися разом на новому місці проживання для проведення богослужінь і релігійних обрядів, однак повноцінно відновити релігійну діяльність та необхідну для цього інституційну спроможність.

У цьому контексті однією з найбільш відчутних проблем у продовженні релігійної діяльності ВПО є складнощі з перереєстрацією релігійної громади зі статусом юридичної особи за новим місцем проживання. На відміну від підприємств, громадських та благодійних організацій, які можуть змінити дані про своє місцезнаходження протягом 24 годин за допомогою будь-якого державного реєстратора, існує особливий порядок внесення змін про релігійні організації до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (надалі – ЄДР). По-перше, Закон про свободу совісті вимагає, щоб дані про місцезнаходження релігійної громади (її юридична адреса) були зазначені безпосередньо у статуті (положенні), якій підлягає реєстрації у відповідній обласній державній адміністрації чи Київській міській державній адміністрації (надалі – КМДА), а вже після цього дані про відповідну релігійну громаду вносяться до ЄДР. По-друге, із запровадженням «єдиного вікна» для державної реєстрації релігійних організацій з січні 2019 року внесення змін про релігійні громади до ЄДР повинно здійснюватися не місцевим державним реєстратором, а виключно відповідною обласною державною адміністрацією чи КМДА. Така зміна у повноваженнях місцевих органів влади у справах релігій спричинила труднощі для багатьох релігійних організацій у можливості внесення змін про них до ЄДР через довготривалу відсутність відповідних технічних можливостей і необхідних підзаконних чи відомчих актів [8]. По-третє, багаторічна практика застосування Закону про свободу совісті відділами у справах релігій обласних держадміністрацій та КМДА свідчить про те, що посадові особи вимагають від представників релігійних громад прямо в найменуванні релігійної громади чітко вказувати свою територіальну приналежність, посилаючись на норму статті 8 Закону, де зазначено, що «релігійна громада є місцевою релігійною організацією». Позиція щодо місцевого характеру релігійної діяльності релігійної громади, якої тримаються посадові особи обласних держадміністрацій та КМДА, стає на заваді самої можливості перереєстрації релігійних громад з числа ВПО за новим місцезнаходженням зі збереженням свого найменування, яке містить прив'язку до іншого регіону. З цієї при-

чини Міністерству юстиції України довелося видати окреме роз'яснення щодо особливості застосування законодавства України щодо найменування релігійних організацій, яке, однак, не вирішило цю проблему остаточно [9].

Слід зауважити, що збереження найменування для релігійних громад, зареєстрованих в АР Крим та у Луганській та Донецькій областях до початку російської агресії, є принципово важливим для захисту їхніх майнових прав, зокрема на нерухомість та іншу власність, що залишилася на непідконтрольних уряду України територіях. Крім цього, для цих релігійних громад важливо виступати від свого імені (з первісною юридичною назвою) під час використання міжнародних інструментів правозахисту, зокрема в Європейському Суді з прав людини чи структурах ООН, коли мова йде про цілеспрямовані релігійні переслідування чи порушення майнових прав цієї релігійної спільноти з боку російської окупаційної влади.

Відсутність практичної можливості перереєструвати релігійну громаду, яка має статус юридичної особи, зі збереженням її найменування обмежує можливості ВПО у відновленні звичної релігійної діяльності, оскільки вони не можуть:

• розпоряджатися коштами на раніше зареєстрованих банківських рахунках такої релігійної громади;

• укладати правочини відносно нерухомого чи іншого майна, яке знаходиться на її балансі;

• зберегти зв'язки зі своїми закордонними одновірцями та постійними жертводавцями;

• здійснювати інші види релігійної діяльності, які охоплюються правоздатністю релігійної громади як юридичної особи.

Крім цього, для ВПО відновлення функціонування їхньої релігійної громади на новому місці проживання є важливим не лише з огляду на практичні аспекти реалізації права на свободу віросповідання, а як свідчення відновлення їхніх порушених прав, заради чого вони погодилися залишити свої домівки та переселитися в інший регіон України. Тому реєстрація нової релігійної громади для них є небажаною альтернативою, адже тоді втрачається їхній зв'язок із рідним місцем, з якого вони мігрували, та ознаки ідентифікації релігійної громади, які можуть стати визначальними для інших ВПО під час пошуку своїх одновірців-земляків.

Таким чином, незважаючи на те, що право на свободу совісті та віросповідання є основоположним правом людини, яке гарантується багатьма міжнародними документам та статтею 35 Конституції України, ВПО в Україні зіштовхнулися з низкою практичних складнощів у його реалізації. Основною проблемою є практична неможливість перереєстрації в інших регіонах України зі збереженням свого найменування тих релігійних громад, що були зареєстровані в АР Крим та у Луганській та Донецькій областях до початку російської агресії. На нашу думку, оскільки в Законі України «Про свободу совісті та релігійні організації» немає прямої норми щодо територіального обмеження діяльності релігійних громад та немає прямої заборони на зміну місцезнаходження релігійної громади, зважаючи на територіальну прив'язку у вже зареєстрованому найменуванні юридичної особи, то вирішенню цієї проблеми могло би спряти окрема постанова Кабінету Міністрів України (або, щонайменше, наказ чи роз'яснення центрального органу виконавчої влади, відповідального за державну релігійну політику) щодо порядку державної реєстрації релігійних організацій, зареєстрованих на тимчасово окупованих територіях в АР Крим та у Донецькій та Луганській областях. Таке рішення сприяло б не лише відновленню нормальної релігійної діяльності релігійних спільнот із числа ВПО, але й слугувало б меті реінтеграції та деокупації тимчасово непідконтрольних уряду територій України, зокрема завдяки збереженню релігійних зв'язків та інституційної спроможності релігійних громад з числа ВПО.

**Список використаних джерел:**

1. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців. URL: https://bit.ly/3ksXiBl.

2. Релігія і церква в українському суспільстві. Результати соціологічного дослідження, проведеного з 4 по 9 жовтня 2019 року Центром Разумкова спільно з Представництвом Фонду Конрада Аденауера. 2020. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/socio/kharkiv_2020.pdf.

3. Свобода віросповідання під прицілом: російський терор на окупованих територіях Східної України. Аналітична доповідь / Інститут релігійної свободи. К., 2018. 21 с.

4. Резолюция A/RES/71/205 «Положение в области прав человека в Автономной Республике Крым и городе Севастополе (Украина)», принятая Генеральной Ассамблеей 19.12.2016 года. 2016. URL://undocs.org/ru/A/RES/71/205.

5. Резолюция A/RES/72/190 «Положение в области прав человека в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, Украина», принятая Генеральной Ассамблеей 19.12.2017 года. 2017. URL: https://undocs.org/ru/A/RES/72/190.

6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. №30.

7. Васін, М. С. Твоє право на свободу віросповідання. Посібник для віруючих, релігійних громад та посадових осіб органів влади. К.: ФОП Рожник Л. О., ПАКС, 2020. 37 с.

8. Релігійна свобода під загрозою: ВР прийняла проект №4128-д без обговорення з церквами. 2019. URL: https://irs.in.ua/ua/2019-01-draft-law-legislation-ukraine-threats-to-religious-freedom.

9. Релігійна організація вправі не міняти назву під час перереєстрації – роз'яснення Мін'юсту. 2017. URL: https://www.irs.in.ua/ua/2017-clarification-on-title-of-religious-organizations.

**ЧОРНА В. В.,**
здобувач
*(Університет сучасних знань)*

**УДК 342.9**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.17**

## ПАТРОНАТНІ СЛУЖБИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ, ОФІСУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

В даній статті розкрито поняття патронатних служб Президента України, Офісу Президента України, виокремлено особливості патронатних служб Президента України, Офісу Президента України.

Виокремлено особливості патронатної служби Президента України: термін перебування на службі не можу перевищувати терміну перебування Президента України на посаді та виконання ним своїх обов'язків; посади належать як до державних службовців, так і о осіб, що працюють за контрактом (трудовим договором), так і позаштатні працівники; характеризується центричністю підпорядкування лише Президенту України; мають особливий порядок відбору, призначення та перебування на службі; специфічний характер завдань та функцій працівників патронатних служб.

Патронатна служба Президента України – це професійна діяльність працівників постійно діючого допоміжного органу, що утворюється Президентом України з метою виконання організаційних, кадрових, правових, аналітичних, наукових, консультативних, комунікативних, експертних завдань, перебувають у підпорядкуванні Президента України на посадах державних службовців та осіб, що працюють за контрактом (трудовим договором).

Основним напрямком повноважень Керівника Апарату Офісу Президента України є урегулювання питань державної служби та організації роботи державних службовців та інших працівників в Офісі. Слід зазначити, що частина штатних одиниць, що обіймають посади в структурних підрозділах Офісу Президента України є посадами державної служби і посадами патронатної служби.

Акцентовано, що Законом України «Про державну службу» посади Керівника Офісу Президента України; заступники Керівника Офісу Президента України; представників Президента України; Кабінету Президента України; Кабінету Керівника Офісу Президента України; служби; директоратів; департаментів не віднесені ні до посад державної служби, ні до посад патронатної служби.

В той же час, на рівні підзаконних нормативно-правових актів міститься більш точний та широкий перелік посад осіб, які віднесені до патронатної служби Президента України, Офісу Президента України та до груп посад державних органів. Так, в додатку 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»».

***Ключові слова:*** *публічна служба, Президент України, патронатна служба, патронатний службовець, державна служба.*

**Chorna V. V. Patronage services of the President of Ukraine, the Office of the President of Ukraine**

This article reveals the concept of patronage services of the President of Ukraine, the Office of the President of Ukraine, highlights the features of the patronage services of the President of Ukraine, the Office of the President of Ukraine.

The peculiarities of the patronage service of the President of Ukraine are singled out: the term of office may not exceed the term of office of the President of Ukraine and the performance of his duties; positions belong to both civil servants and persons working under a contract (employment contract), and freelancers; is characterized by the centricity of subordination only to the President of Ukraine; have a special procedure for selection, appointment and stay in the service; the specific nature of the tasks and functions of employees of patronage services.

The patronage service of the President of Ukraine is a professional activity of employees of a permanent subsidiary body formed by the President of Ukraine to perform organizational, personnel, legal, analytical, scientific, advisory, communicative, expert tasks subordinated to the President of Ukraine as civil servants and persons. working under a contract (employment contract).

The main direction of the powers of the Chief of Staff of the Office of the President of Ukraine is the settlement of civil service issues and the organization of work of civil servants and other employees in the Office. It should be noted that some of the staff units holding positions in the structural units of the Office of the President of Ukraine are civil service positions and patronage service positions. It is emphasized that the Law of Ukraine "On Civil Service" positions of Head of the Office of the President of Ukraine; Deputy Heads of the Office of the President of Ukraine; representatives of the President of Ukraine; The Cabinet of the President of Ukraine; Cabinet of the Head of the Office of the President of Ukraine; services; directorates; departments are not assigned to either civil service positions or patronage service positions.

At the same time, at the level of bylaws there is a more accurate and broad list of positions of persons who are assigned to the patronage service of the President of Ukraine, the Office of the President of Ukraine and groups of positions of state bodies. Thus, in Annex 2 of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the conditions of remuneration of employees of state bodies, which are not covered by the Law of Ukraine" On Civil Service".

***Key words:*** *public service, President of Ukraine, patronage service, patronage employee, civil service.*

Однією з найбільш наближених осіб до Президента України є Керівник Офісу Президента України.

Керівник Офісу Президента України, його заступники призначаються на посади на строк повноважень Президента України і звільняються з посад Президентом України.

Адміністративно-правовий статус Першого помічника Президента України визначено пп. 12-13 Указу Президента України «Про Положення про Офіс Президента України».

Керівник Офісу Президента України виконує наступні повноваження: 1) здійснює загальне керівництво Офісом, спрямовує його діяльність на ефективне забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень, представляє Офіс у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями; 2) подає на підпис Президентові України проекти указів, розпоряджень Президента України, закони України, що надійшли на підпис, проекти пропозицій Президента України до законів для застосування щодо них права вето, конституційних подань, звернень Президента України до Конституційного Суду України, листів та інших документів, підписує додатки до актів Президента України; 3) вносить Президентові України пропозиції щодо призначення на посади, звільнення з посад заступників Керівника Офісу Президента України, Керівника Апарату Офісу Президента України, Прес-секретаря Президента України, представників Президента України, уповноважених Президента України; 4) координує діяльність заступників Керівника Офісу Президента України, Керівника Апарату Офісу Президента України, Прес-секретаря Президента України, представників Президента України, уповноважених Президента України, забезпечує координацію роботи структурних підрозділів Офісу; 5) забезпечує координацію роботи консультативних, дорадчих та інших утворених Президентом України допоміжних органів і служб, їх взаємодію зі структурними підрозділами Офісу; 6) організовує контроль за виконанням указів, розпоряджень Президента України; 7) визначає порядок відвідування громадянами та охорони адміністративних будинків і службових приміщень Офісу; 8) реалізовує в межах повноважень, визначених законодавством, державну політику у сфері охорони державної таємниці; 9) здійснює інші повноваження відповідно до законодавства.

Керівник Офісу Президента України в межах своєї компетенції видає розпорядження. Керівник Офісу Президента України несе персональну відповідальність за виконання покладених на Офіс завдань.

У разі тимчасової відсутності Керівника Офісу Президента України його повноваження виконує один із заступників Керівника Офісу Президента України, на якого тимчасове виконання повноважень покладено відповідним рішенням Керівника Офісу Президента України. Заступники Керівника Офісу Президента України забезпечують виконання покладених на Офіс завдань, виконують за дорученням Президента України, Керівника Офісу Президента України інші функції, а також спрямовують і координують роботу структурних підрозділів Офісу Президента України з виконання покладених на Президента України та Офіс Президента України завдань.

В той же час, основним напрямком повноважень Керівника Апарату Офісу Президента України є урегулювання питань державної служби та організації роботи державних службовців та інших працівників в Офісі.

Слід зазначити, що частина штатних одиниць, що обіймають посади в структурних підрозділах Офісу Президента України є посадами державної служби і посадами патронатної служби.

Так, ст. 6 Закону України «Про державну службу» визначено, що до категорії «А» (вищий корпус державної служби) належить посада лише керівника апарату (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, тобто посада Керівника Апарату Офісу Президента України. Відповідно до Закону України «Про державну службу» керівник Офісу Президента України не є державним службовцем.

Водночас, ст. 92 зазначеного Закону чітко визначено, що до посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України.

Таким чином, Законом України «Про державну службу» посади Керівника Офісу Президента України; заступники Керівника Офісу Президента України; представників Президента України; Кабінету Президента України; Кабінету Керівника Офісу Президента України; служби; директоратів; департаментів не віднесені ні до посад державної служби.

В той же час, на рівні підзаконних нормативно-правових актів міститься більш точний та широкий перелік посад осіб, які віднесені до патронатної служби Президента України, Офісу Президента України та до груп посад державних органів. Так, в додатку 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України »Про державну службу»» визначено умови та механізм оплати праці працівників патронатних служб у державних органах. Так, до працівників патронатних служб Президента України, в Офісі Президента України, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» належать: Перший помічник, помічники Президента України, радники Президента України, Прес-секретар Президента України, представники Президента України, уповноважені Президента України; Керівник патронатної служби; Перший заступник керівника, заступник керівника патронатної служби; Керівник структурного підрозділу в патронатній службі; Заступник керівника структурного підрозділу в патронатній службі, радник; Помічник, референт; Головний консультант структурного підрозділу в патронатній службі [1].

При цьому, зазначимо, що Кабінет Президента України; Кабінет Керівника Офісу Президента України не віднесені до даного переліку. Таким чином, на сьогодні, залишається нормативно не урегульованим питання адміністративно-правового статусу даних суб'єктів та їхня приналежність до патронатної служби Офісу Президента України.

На нашу думку, в даному випадку варто вести мову про функціонування двох окремих патронатних служб. *Перша – патронатна служба Президента України (Перший помічник, радники, Прес-секретар, представники, уповноважені, помічники). Друга – патронатна служба Офісу Президента України (Керівник Офісу Президента України та вісім заступників керівник Офісу Президента України).* В той же час, варто визначити, що Керівник Апарату Офісу Президента України є державним службовцем, а особи, які працюють в структурно-підпорядкованих йому одиницях є або державними службовцями і на них поширюється дія Закону України «Про державну службу», або особами, які працюють за трудовим договором і на них поширюється дія Кодексу законів про працю.

Адміністративно-правовий статус Першого помічника Президента України визначено пп. 8-10 Указу Президента України «Про Положення про Офіс Президента України».

Перший помічник Президента України підпорядковуються безпосередньо Президентові України. Призначається на посади на строк повноважень Президента України і звільняється з посади Президентом України. Перший помічник Президента України координує роботу Кабінету Президента України та за дорученням Президента України в межах компетенції бере участь у: 1) здійсненні стратегічного планування та оперативного забезпечення поточної діяльності Президента України; 2) взаємодії з державними органами, підприємствами, установами та організаціями; 3) розробці та узгодженні поточного та перспективного графіка Президента України; 4) візуванні документів, що подаються на розгляд Президентові України; 5) здійсненні інших доручень Президента України [1].

Першого помічника Президента України з 21 травня 2019 року призначено Указом Президента України «Про призначення С.Шефіра першим помічником Президента України» [2].

Наступним суб'єктом патронатної служби Президента України є Прес-секретар Президента України. Пунктом 15 Указу Президента України «Про затвердження Положення про Офіс Президента України» визначено завдання та функції прес-секретаря Президента України, зокрема, до них належать: 1) висвітлення діяльності Президента України; 2) представлення офіційної позиції Президента України засобам масової інформації; 3) забезпечення проведення за участю Президента України прес-конференцій, брифінгів, інших заходів для представників засобів масової інформації; 3) здійснення аналізу висвітлення діяльності Пре-

зидента України в засобах масової інформації та інформування Президента України, Главу Адміністрації Президента України з цього питання [3].

На нашу думку, це є ключовими завданнями прес-секретаря Президента України більш детально його завдання та функції, права та обов'язки, відповідальність, юридичні гарантії діяльності повинні бути чітко визначені в посадовій інструкції прес-секретаря Президента України. Втім, ні на офіційному сайті представництва Президента України, ні на сайті Офісу Президента України даного документа немає. Водночас слід зазначити, що на сьогодні, на сайті Верховної Ради України з відміткою «чинні» діють два укази Президента України – «Про Положення про Офіс Президента України» та «Про Положення про Адміністрацію Президента України». На нашу думку, у зв'язку з реорганізацією Адміністрації Президента України та утворенням Офісу Президента України логічним буде трата чинності підзаконного акту, що визначає адміністративно-правовий статус Адміністрації Президента України. Підставою для вчинення даної дії є набуття чинності Указу Президента України «Про Положення про Офіс Президента України».

Уповноважені Президента України та представники Президента України призначаються на посади на строк повноважень Президента України і звільняються з посад Президентом України. Керівник Офісу Президента України вносить Президентові України пропозиції щодо призначення на посади, звільнення з посад уповноважених Президента України та в подальшому координує їх діяльність.

Кабінет Президента України, Кабінет Керівника Офісу Президента України, служби, директорати та департаменти є самостійними структурними підрозділами Офісу.

Керівники самостійних структурних підрозділів Офісу Президента України: 1) здійснюють керівництво відповідними структурними підрозділами Офісу, забезпечують належне виконання доручень Керівника Офісу Президента України, його заступників, Керівника Апарату Офісу Президента України; 2) забезпечують розроблення та вносять Керівнику Офісу Президента України через його заступників для подання Президентові України пропозиції з питань, віднесених до їх компетенції; 3) готують та вносять у встановленому порядку Керівнику Апарату Офісу Президента України пропозиції щодо структури і штатного розпису відповідних структурних підрозділів; 4) виконують інші функції, передбачені положеннями про відповідні структурні підрозділи.

Зі змісту аналізу постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів», в якій виокремлено:

група 6 «Посади керівників підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів державних органів» до яких віднесено керівників підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів і їх заступників (управлінь, інспекцій, відділів, відділень, секторів) апарату допоміжних органів, утворених Президентом України (Офіс Президента України);

група 7 «Посади головних спеціалістів державних органів» до яких віднесено головних спеціалістів апарату допоміжних органів, утворених Президентом України (Офіс Президента України);

група 8 «Посади провідних спеціалістів державних органів» до яких віднесено спеціалістів (консультантів) апарату допоміжних органів, утворених Президентом України (Офіс Президента України)

група 9 «Посади спеціалістів державних органів» до яких віднесено спеціалістів (консультантів) апарату допоміжних органів, утворених Президентом України (Офіс Президента України) [4]

вбачається, що керівники та працівники Кабінету Президента України, Кабінету Керівника Офісу Президента України, служби, директорати та департаменти є або державними службовцями, або працюють за трудовим договором. Також актуальним залишається питання не визначеності даних самостійних структурних підрозділів в структурі Офісу Президента України, адже, їхні завдання та функції не визначені в Положенні про Офіс Президента України та не перебувають у відкритому та вільному доступі на офіційному сайті Президента України та Офісу Президента України.

Таким чином, вважаємо, що *особливостями патронатної служби Президента України* є:

- термін перебування на службі не можу перевищувати терміну перебування Президента України на посаді та виконання ним своїх обов'язків;
- посади належать як до державних службовців, так і о осіб, що працюють за контрактом (трудовим договором), так і позаштатні працівники;
- характеризується центричністю підпорядкування лише Президенту України;
- мають особливий порядок відбору, призначення та перебування на службі;
- специфічний характер завдань та функцій працівників патронатних служб.

Отже, **патронатна служба Президента України** – *це професійна діяльність працівників постійно діючого допоміжного органу, що утворюється Президентом України з метою виконання організаційних, кадрових, правових, аналітичних, наукових, консультативних, комунікативних, експертних завдань, перебувають у підпорядкуванні Президента України на посадах державних службовців та осіб, що працюють за контрактом (трудовим договором).*

**Список використаних джерел:**

1. Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»: затв. Постановою Кабінету Міністрів України 24 грудня 2019 р. № 1112. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1112-2019-п#Text.

2. Про призначення С.Шефіра першим помічником Президента України: затв. Указом Президента України від 21 травня 2019 року № 305/2019. URL: https://www.president.gov.ua/documents/3052019-27137.

3. Про Положення про Адміністрацію Президента України: затв. Указом Президента України від 2 квітня 2010 року № 504/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2010#Text.

4. Питання оплати праці працівників державних органів: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/249668347.

**ШУЛЬГА М. В.,**
аспірант
*(Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України)*

**УДК 342.922**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.18**

# ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КУРСАНТІВ ТА СЛУХАЧІВ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ ІЗ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПІДГОТОВКУ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

У запропонованій статті досліджуються питання визначення поняття адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та виокремленні особливостей статусу зазначеної категорій суб'єктів адміністративно-правових відносин. Зроблено висновок про відсутність одностайного розуміння в адміністративно-правовій доктрині поняття «адміністративно-правовий статус», яке розглядається у вузькому, універсальному і широкому розумінні, обґрунтовано доцільність застосування широкого підходу при розгляді адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських. Автором на підставі узагальнення теоретико-методологічних розробок вчених, виокремлення специфічних ознак адміністративно-правового статусу зазначеної категорії осіб надано авторське визначення поняття «адміністративно-правовий статус курсантів та слухачів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських». В роботі поряд з загальними ознаками адміністративно-правового статусу, які характерні і для курсантів та слухачів виокремлено характерні ознаки адміністративно-правового статусу, до яких автором віднесено: особливий порядок нормативно-правового регулювання, особливі умови набуття статусу, особливий порядок проходження служби. З метою уточнення адміністративно-правового статусу зазначеної категорії осіб обґрунтовано внесення змін до статті 59 Закону України «Про Національну поліцію».

***Ключові слова:*** *курсант, слухач, правовий статус, адміністративно-правовий статус*

**Shulga M. V. Concept and features of the administrative and legal status of cadets and part-time students of higher educational institutions with specific training conditions for police officers**

The proposed article examines the issues of defining the concept of the administrative and legal status of cadets and part-time students of higher educational institutions with specific training conditions for police officers. Highlighting the features of the specified categories status of subjects in the administrative and legal relations is realized here. It is concluded that there is no unanimous understanding the concept of "administrative and legal status" in the administrative and legal doctrine. It is considered in a narrow, universal and broad sense. The expediency of using a broad approach is justified by considering the administrative and legal status of cadets and part-time students of higher educational institutions with specific training conditions for police officers.

The author presents the author's definition of the following concept "administrative and legal status of cadets and students of higher education institutions with specific training conditions for police officers". It is based on the generalization of theoretical and methodological developments of scientists, and highlighting the specific features of the administrative and legal status of this persons' category. The general signs of the administrative and legal status, which are also characteristic of cadets and part-time students, are determined here. The following characteristic features of the administrative and legal status are proposed by the author, i.e. a special procedure for legal regulation, special conditions for acquiring a status, a special procedure for performing service. In order to clarify the administrative and legal status of this category of persons, it is reasonable to amend Article 59 of the Law of Ukraine "On the National Police".

***Key words:*** *student, part-time student, legal status, administrative and legal status.*

**Постановка проблеми.** Визначення адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів ЗВО із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, (далі – курсантів та слухачів ЗВО) на сьогоднішній день є актуальним питанням. Це пояснюється особливістю юридичної природи адміністративно-правового статусу зазначеної категорії осіб, оскільки він є подвійним, змішаним, оскільки в одному випадку такі суб'єкти визнаються працівниками поліції, в іншому – індивідуальними суб'єктами, що реалізують власний, особистісний інтерес у відносинах з державними закладами вищої освіти, проте їх статус неможна прирівнювати до статусу здобувачів вищої освіти інших «не силових» ЗВО, адже він має свою специфіку. Крім того, адміністративно-правовий статус курсантів та слухачів на сьогоднішній день не отримав свого належного адміністративно-правового регулювання, що також ускладнює його розуміння. Враховуючи зазначені аспекти дослідження поняття особливостей адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів ЗВО із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, набуває особливої актуальності.

На сьогоднішній день адміністративно-правовий статус курсантів та слухачів в спеціалізованих наукових доробках вчених досліджений фрагментарно, здебільшого їх увага зосереджувалася на окремих питаннях проходження служби та навчання зазначеної категорії осіб, зокрема це стосується досліджень таких вчених, як О.М. Бандурка, В.М. Бесчастний, В.В. Біліченко, А.В. Іваниця, О.М. Мердова, В.В. Романюк, І.В. Савельєва та інших. В свою чергу адміністративно-правовий статус поліцейських, який є базовим для дослідження аналогічного статусу курсантів та слухачів, був предметом досліджень таких вчених, як Є.С. Зеленський, А.Є Крищенко, Д.Л. Лемеш та інші, і, безумовно, наукові положення зазначених вчених можуть слугувати підґрунтям для нашого дослідження.

**Мета статті** полягає у визначенні поняття адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів ЗВО із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та виокремленні особливостей статусу зазначеної категорій суб'єктів адміністративно-правових відносин.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження поняття та особливості адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів ЗВО із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, безумовно, повинно спиратися на загальнотеоретичні дослідження адміністративно-правового статусу в межах адміністративно-правової науки, адже воно є приватним поняттям від спеціального поняття «адміністративно-правовий статус поліцейського» і похідним від загального розуміння адміністративно-правового статусу індивідуального суб'єкта адміністративного права.

В основу поняття адміністративно-правовий статус покладено загальнотеоретичне про правовий статус особи, який достатньо повно досліджено в теорії права.

Термін «адміністративно-правовий статус» на сьогоднішній день є одним з ключових в адміністративно-правовій науці і застосовується як щодо фізичних осіб – суб'єктів адміністративного права, так і щодо органів публічного адміністрування при дослідженні їх в адміністративно-правовій науці. Не дивлячись на це, розуміння зазначеного терміну, на нашу думку, є одним з найбільш дискусійних питань у сучасній адміністративно-правовій доктрині. Це пояснюється тим, що на сьогодні в академічній літературі [1, с. 90, 94, 117, 125; 2, с. 57, 68] активно використовується термін «адміністративно-правовий статус» при дослідженні статусу різних суб'єктів адміністративно-правових відносин проте в переважній більшості не надається його узагальненого визначення.

Так, представниками харківської наукової школи адміністративного права, розкриваючи поняття адміністративно-правового статусу фізичних осіб – суб'єктів адміністративного права зазначається, що він є складною категорією, яка у сукупності відображає увесь комплекс зав'язків особи із суспільством, державою, оточуючим соціальним середовищем та закріплює її правове становище [4, с. 87].

На думку авторів підручника «Курс адміністративного права України» за редакцією О.В. Кузьменко поняття адміністративно-правового статусу охоплює комплекс конкретно-визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. На їх думку необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються даною особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [5, с. 113].

Укладачі великого юридичного словника адміністративно-правовий статус фізичних та юридичних осіб (індивідуальних суб'єктів і організацій) тлумачать як сукупність їх прав та обов'язків, що регулюються адміністративно-правовими нормами та реалізуються в адміністративно-правових відносинах. Елементами адміністративно-правового статусу є їх адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність, а також права, обов'язки і відповідальність цих суб'єктів, передбачені нормами адміністративного права [6, с. 138].

Покладаючи в основу наявність певних прав та обов'язків, О.О. Воротнятніков адміністративно-правовий статус визнає як спеціальний стан суб'єкта, що виражає положення суб'єкта правових відносин (із відповідними правами та обов'язками) у сфері публічного управління [7, с. 72].

С.В. Ківалов та Л.Р. Біла, характеризуючи адміністративно-правовий статус осіб, зазначає, що він складається з комплексу прав і обов'язків, що закріплені нормами адміністративного права, а також гарантії захисту цих прав [8, с. 272]. Аналогічну позицію підтримує і С.Г. Стеценко [9, с. 90-91].

На відміну від названих вчених, О. В. Петришин, який, крім прав та обов'язків (повноважень) суб'єкта, до елементів правового статусу відносить юридичну відповідальність [10, с. 41].

Наприклад, Т.О. Мацелик пише, що «Адміністративно-правовий статус індивідуального суб'єкта – це правове положення особи в її стосунках з публічною адміністрацією, врегульоване нормами адміністративного права [11, с. 99]. Дослідниця розглядає його з позиції широкого підходу, зазначаючи, що він є інтегративною категорією, конструкцію якої слід представити трьома блоками: 1) достатусних елементів: адміністративно-правові норми, правосуб'єктність, громадянство тощо; 2) основних елементів статусу: права, обов'язки, відповідальність; 3) забезпечувальних елементів: гарантій [11, с. 107]. Прихильниками широкого підходу до розуміння є й інші науковці такі як В.В. Галунько [12, с. 92], О.А. Гусар [13, с. 116] та інші.

Отже, як бачимо, думки вчених-адміністративістів щодо визначення поняття «адміністративно-правовий статус» розділилися, це пояснюється їх різними підходами до його розуміння – вузький, в основу якого вчені покладають тільки права та обов'язки, класичний – при якому до прав та обов'язків додають ще гарантії та/або відповідальність і широкий, до якого поряд з названими елементами включають інші властивості суб'єктів детерміновані нормами адміністративного права.

Беззаперечне, на наш погляд, твердження, що «адміністративно-правовий статус особи, по-перше, характеризує місце і роль особи у адміністративно-правових відносинах, по-друге, ця роль регламентується законодавчо закріпленим набором прав та обов'язків у сфері державного управління, по-третє, ця роль забезпечується через механізм адміністративно-правових гарантій особи, і по-четверте, порушення особою адміністративно-правових норм тягне за собою юридичну відповідальність особи» [14, с. 24].

На нашу думку, поняття адміністративно-правого статусу курсантів та слухачів доцільно розглядати з позиції застосування широкого підходу із врахуванням певних особливостей, що його характеризують.

Враховуючи змішаність адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів ЗВО, про що нами зазначалося вище, вважаємо за доцільне розглянути розуміння адміністративно-правового статусу здобувача вищої освіти та адміністративно-правового статусу поліцейського.

Так, І.І. Литвин, досліджуючи адміністративно-правові відносини у сфері надання освітніх послуг, під адміністративно-правовим статусом суб'єктів отримання освітніх послуг пропонує розуміти сукупність визначених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків (в тому числі юридична відповідальність), носіями яких вони є, та гарантій, на які ці суб'єкти можуть розраховувати, вступаючи у адміністративні правовідносини із суб'єктами надання освітніх послуг, зокрема їх органами управління, а також з відповідними органами влади та місцевого самоврядування з питань освіти. Він наголошує, що правовий статус відображає коло та зміст юридичних можливостей, якими користуються (чи можуть скористатися) суб'єкти отримання освітніх послуг у зазначених правовідносинах, а також варіанти їх необхідної поведінки, тобто такої, що вимагається від них у межах адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг [15, с. 264].

В спеціалізовані літературі зустрічається позиція відповідно до якої, відносини між студентами і адміністрацією закладу освіти набувають характеру організаційно-освітніх, не службових, не трудових, але адміністративних. При цьому права та обов'язки, сформульовані в освітньому законодавстві, набувають державно-розпорядчої природи [16, с. 294].

Як бачимо, вчені адміністративно-правовий статус здобувачів вищої освіти ототожнюють саме з правами та обов'язками, що виникають у зазначених суб'єктів із закладами вищої освіти.

Найбільш повно адміністративно-правовий статус працівника поліції досліджено Д.Л. Лемешем, який його визначає, як регламентовану нормами адміністративного законодавства систему складових елементів, що визначають правове становище працівника поліції в правовідносинах з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, фізичними та юридичними особами, а також з іншими поліцейськими при виконанні посадових обов'язків, що характеризує його як суб'єкта державно-владних повноважень. При цьому до зазначеної системи автор відносить такі елементи: 1) порядок зайняття посади працівника поліції, кваліфікаційні вимоги до кандидата на відповідну посаду; 2) принципи та гарантії проходження служби на посаді працівника поліції; 3) повноваження, функції та юридична відповідальність працівника поліції; 4) підстави звільнення з посади працівника поліції [17, с. 13]. Екстраполюючи зазначену позицію вченого щодо системи елементів адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів ЗВО можемо говорити про те, що для її характеристиці значимими є порядок призначення на посади курсантів (слухачів), що є підставою набуття ними відповідного статусу, права та обов'язки, гарантії, відповідальність та порядок проходження служби, навчання у ЗВО.

Як відомо, за характером правового регулювання виділяють загальний, галузевий і спеціальний правовий статус фізичної особи. Загальний правовий статус визначається нормами всіх галузей права, галузевий – конкретної галузі права, а спеціальний – нормами спеціального законодавства [18, с. 44; 19, с. 24; 20, с. 138]. Враховуючи це, цілком справедливо можна стверджувати, що адміністративно-правовий статус курсантів та слухачів є саме спеціальним статусом, оскільки він регулюється нормами спеціального законодавства, а також його характеризують спеціальні ознаки.

Т.О. Мацелик, аналізуючи ознаки правового статусу та зважаючи на те, що адміністративно-правовий статус є його різновидом, виділяє такі «ознаки статусу суб'єкта адміністративного права, а саме:

«– урегульованість адміністративно-правовими нормами;

– визначення меж діяльності суб'єкта щодо інших осіб; Суб'єкти адміністративного права: поняття та система – визначення сфери його реалізації у межах таких блоків правовідносин: публічне управління; відносини адміністративних послуг; відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відносини відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил;

– структурованість» [11, с. 97-98].

Узагальнюючи вищенаведене, вважаємо за доцільне до специфічних ознак адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів ЗВО віднести:

– особливий порядок адміністративно-правового регулювання;

– особливий порядок проходження служби;

– наявність специфічних умов навчання.

Враховуючи ознаку структурності адміністративно-правового статусу, вважаємо, що характеристику змісту адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів ЗВО необхідно проводити з урахуванням таких структурних елементів: права, обов'язки, гарантії та відповідальність. Зміст зазначених елементів у багатьох випадках має специфіку і дозволяє охарактеризувати адміністративно-правовий статус зазначеної категорії осіб з урахуванням специфіки навчання та особливим порядком проходження служби.

Розглянемо їх докладніше. Безумовно, однією з характерних ознак адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів є особливий порядок його нормативно-правового регулювання. Така особливість полягає в тому, що адміністративно-правове регулювання статусу зазначеної категорії осіб, визначається нормами двох сфер правового регулювання – сфери проходження служби в поліції та сфери вищої освіти, які визначають їх адміністративну правосуб'єктність.

На сьогоднішній день, базовими законодавчими актами у зазначеній сфері є Закон України «Про вищу освіту» [21], який містить загальні права та обов'язки для осіб, які навчаються у закладах вищої освіти, і Закон України «Про Національну поліцію» [22], який містить окремі спеціальні норми, що визначають адміністративну правосуб'єктність, здобувачів вищої освіти ЗВО із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських.

Однак, враховуючи фрагментарність визначення статусу зазначеної категорії осіб у положеннях законодавчих актів, його адміністративно-правовому регулюванню властивий підзаконний і локальний рівень визначення. Проте і в їх нормах немає чіткої конкретизації. Так, в наказі МВС України №62 від 14.02.2008, який затвердив Положення про вищі навчальні заклади МВС, норми якого, на нашу думку, є застарілими і потребують суттєвого удосконалення, зазначено, що «загальні права та обов'язки осіб перемінного складу ВНЗ відповідно до їх спеціального або військового звання та службового положення визначаються згідно із законами України, статутами органів внутрішніх справ, Збройних Сил України, ВНЗ, іншими нормативно-правовими актами, а також цим Положенням» [23]. Така розпорошеність норм права, що визначають адміністративно-правовий статус курсантів та слухачів ЗВО, на нашу думку, негативно позначається на чіткому його розумінні, крім того частина із зазначених нормативно-правових актів вже втратила свою чинність або на сьогодні не розповсюджується на зазначену категорію осіб, як-то статути Збройних Сил України.

З огляду на це, з метою нормативного закріплення адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів ЗВО вважаємо за доцільне проведення систематизації існуючих норм шляхом кодифікації, тобто прийняттям єдиного відомчого нормативно-правового акту.

Наступною специфічною ознакою адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів ЗВО є особливий порядок проходження служби. Хоча на сьогоднішній день питання щодо визнання періоду навчання у ЗВО зазначеної категорії осіб до строку служби

поліції залишається не визначеним, ми наголошуємо на тому, що курсанти та слухачі саме проходять службу з одночасним здобуттям освіти [24, с. 133]. Це пояснюється, перш за все, специфічним порядком набуття адміністративно-правового статусу – призначення на посади курсантів (слухачів), якому передує процедура добору на посаду поліцейського, визначена в розділі VI Закону України «Про Національну поліцію», певні етапи якої є однаковими як для осіб вперше прийнятих на службу в поліцію, так і для кандидатів на навчання до ЗВО. Крім того, специфічність набуття адміністративно-правового статусу також пов'язана із фактом складання Присяги працівника поліції. Слід звернути увагу і на те, що на курсантів та слухачів в повному обсязі розповсюджуються норми щодо наявних обов'язків, обмежень і заборон, пов'язаних з проходженням служби в поліції, наприклад, обов'язок носіння однострою, обмеження щодо участі у політичних партіях, заборона виконання злочинних чи явно незаконних розпоряджень та наказів.

Зазначимо, що відповідно до ст. 17 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції [22]. Аналізуючи зазначені ознаки ми доходимо висновку про те, що виникає проблема з поняттям «проходження служби» курсантами та слухачами, адже всі інші ознаки їм властиві. На сьогоднішній день в ст. 59 названого нормативно-правового акту зазначено, що служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень [22]. З цього визначення стає зрозумілим, що курсанти і слухачі ЗВО (саме денної форми навчання) безпосередньо не здійснюють діяльність із виконання покладених на поліцію повноважень, а навчаються за державним замовленням у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, а отже і стверджувати про проходження ними служби в контексті зазначеної норми є недоречним. Однак в інших нормах Закону України «Про Національну поліцію» (ч. 3 ст. 47, ч. 6 ст. 59) законодавець прирівнює їх до поліцейських. Закон України «Про Національну поліцію» закріплює організаційно-правові засади проходження служби в Національній поліції для зазначеної категорії поліцейських, серед яких питання призначення на посади курсантів, укладання контракту про проходження служби в поліції, присвоєння чергових спеціальних звань поліції, їх службовий час і час відпочинку [24, с. 133]. Крім того, курсантам протягом всього навчання виплачується грошове забезпечення, яке складається з посадового окладу, що свідчить про те, що зазначена категорія осіб перебуває на певній посаді, а також мають спеціальні звання поліції.

Безумовно, що така фрагментарність адміністративно-правового регулювання проходження служби курсантами та слухачами ЗВО спричиняє певну невизначеність їх адміністративно-правового статусу. Саме тому, вважаємо вкрай важливим є внесення змін до ст. 59 Закону України «Про Національну поліцію» щодо визнання часу навчання на денній формі навчання за державним замовленням у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, проходженням служби в поліції.

Враховуючи наявність у курсантів та слухачів власного, особистісного інтересу у відносинах з державними закладами вищої освіти щодо задоволення своїх освітніх потреб, однією із ознак їх адміністративно-правового статусу, безумовно, є наявність специфічних умов навчання. Наголосимо, що навіть зазначаючи у положеннях нормативно-правових актів [21; 22] ознаку «специфічність умов навчання», законодавець не розкриває її змісту. У науковій літературі зазначається, що під специфічними умовами навчання необхідно розуміти як певні обмеження (добір на навчання, вік, стан здоров'я, закрити соціальне співтовариство, особлива субкультура тощо) так і привілеї (високі вимоги до дисципліни, гарантоване працевлаштування, державне забезпечення, посилене вивчення фахових дисциплін, постійне стажування тощо), застосування яких у сукупності повинно призвести до отримання випускником достатньої компетентності (динамічна комбінація знань, вмінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність особи успішно здійснювати

професійну та подальшу навчальну діяльність) [25, с. 242]. Не піддаючи критиці таку авторську позицію, зазначимо, що названі ним окремі ознаки специфічності навчання все ж таки відносяться до особливостей набуття статусу та проходження служби названою категорією осіб. На нашу думку, специфічність навчання стосується саме його освітнього компоненту, тобто це наявність специфічних освітніх програм, що містять освітні компоненти, яких немає в інших закладах вищої освіти, наявність специфіки організації освітнього процесу, посилення його практичної складової тощо. Як приклад, на сьогоднішній день тільки у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання запроваджено підготовку за програмою 2+1 «2 роки курсант – 1 рік слухач» [26], яка передбачає змішану форму здобуття освіти, за якої курсанти навчаються 2 роки на денній формі, після чого переводяться на заочну форму навчання і направляються для подальшого проходження служби до лав патрульної поліції.

На нашу думку, зазначені вище специфічні ознаки адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів ЗВО мають якісні відмінності від інших категорій здобувачів вищої освіти і фактично обумовлюють публічно-правовий характер їх статусу.

**Висновки.** Отже, порівняльний аналіз позицій вчених щодо розуміння поняття адміністративно-правовий статус у сучасній науці, аналіз чинного законодавства, виокремлення специфічних ознак, що характеризують статус курсантів та слухачів, дозволяє нам зробити висновок про те, що адміністративно-правовий статус курсантів та слухачів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання є сукупністю врегульованих адміністративно-правовими нормами суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються ними в адміністративно-правових відносинах із закладами вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, і Головними управліннями Національної поліції України, гарантії їх реалізації, а також передбачена відповідальність, обумовлені специфікою навчання та особливим порядком проходження служби.

**Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

2. Бородін І.Л. Адміністративне право України : підручник. К.: Алерта, 2019. 548 с.

3. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.

4. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.

5. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О.В. кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 904 с.

6. Большой юридический словарь / А. В. Малько, К. Е. Игнатенкова и др. Москва: Проспект, 2009. 505 с.

7. Воротнятніков О.О. Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України. *Актуальні питання вітчизняної юриспруденції*. 2018. №5. С. 70-73.

8. Ківалов С.В., Біла Р.Л. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник. Вид. 2-е, перероб і доп. Одеса: Юридична література. 2020. 312 с.

9. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ.: Атіка, 2009. 640 с.

10. Петришин О. В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. Київ.: УНКВО, 1990. 76 с.

11. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: монографія. Ірпінь: Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. 342 с.

12. Адміністративне право України. Навч. посібник. У 2-х томах. Том 1 / За заг. ред. В.В. Галунька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. 320 с.

13. Гусар О.А. Адміністративно-правовий статус персоналу державного управління. *Адміністративне право і процес*. 2013. №2. С. 116-123.

14. Пилипів В.В. Адміністративно-правовий статус учасників антитерористичної операції: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2018. 200 с.

15. Литвин І.І. Адміністративно-правові відносини у сфері надання освітніх послуг: : дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07 / Класичний приватний університет. Ужгород, 2016. 428 с.

16. Огаренко Є. А. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері діяльності вищих навчальних закладів. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2009. Вип. 46. С. 292–299.

17. Лемеш Д.Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2016. 22 с.

18. Юридическая энциклопедия: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. К.: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. 2001. 792 с.

19. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. Москва: Норма, 2008. 448 с.

20. Павлюков Р.О. Поняття та структурні елементи правового статусу інвалідів в Україні. *Право і безпека*. 2006. №5. С. 137-140.

21. Про Вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 року № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 37-38. Ст. 2004.

22. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст.379.

23. Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС: наказ МВС України від 14 лютого 2008 року №62. *Офіційний вісник України*. 2008. № 21. Ст. 615.

24. Шульга М.В. Курсант як суб'єкт адміністративно-правових відносин. *Правовий часопис Донбасу*. 2017. №3-4. С. 131-136.

25. Романюк В.В. Вплив специфічних умов навчання у ВНЗ МВС України на здійснення підготовки поліцейських. *Підготовка охоронців правопорядку в Харкові (1917–2017 рр.)*: зб. наук. ст. і тез доп. на наук.-практ. конф. до 100-річчя підготовки охоронців правопорядку в Харкові (м. Харків, 25 листоп. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. С. 242-243.

26. Про вдосконалення підготовки курсантів у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських (далі ЗВО МВС), за спеціальністю «Правоохоронна діяльність» : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30 травня 2019 року № 427.

**ШУЛЬГА Є. В.,**
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
*(Національний університет біоресурсів
і природокористування України)*

**КАРНАУХ-ГОЛОДНЯК О. В.,**
аспірант кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
*(Національний університет біоресурсів
і природокористування України)*

**УДК 342: 658.567**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.19**

# ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВОДЖЕННЯ З МЕДИЧНИМИ ВІДХОДАМИ В ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано проблеми правового забезпечення поводження з медичними відходами в період пандемії в Україні. Встановлено низький рівень нормативно-правового забезпечення поводження з медичними відходами відповідно до сучасних викликів пандемії COVID 19. До основних принципів поводження з медичними відходами авторами віднесено: принцип пріоритетності захисту навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів; принцип забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів; принцип науково-обґрунтованого узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку; принцип «забруднювач платить»; принцип «обережності», принцип «обов'язку дотримуватися обережності».

Авторами акцентується увага на сформованій в державі несприятливій ситуації щодо утилізації медичних відходів, яка становить реальну загрозу здоров'ю кожної людини та нації загалом, а також екологічній безпеці держави. Зниження негативного впливу відходів, на думку авторів можливе у разі відповідного технічного забезпечення процесу їх утилізації та дотримання санітарно-гігієнічних вимог до цих процесів.

Визначено, що на сучасний стан правового забезпечення поводження з відходами впливає: відсутність законодавчого акту, який би визначав дане поняття та охоплював усю повноту відносин поводження з медичними відходами, вдосконалював та посилював відповідальність суб'єктів владних повноважень, що здійснюють контроль в галузі поводження з медичними відходами та виробників медичних відходів, визначав правові та технічні умови для моніторингу, обліку й звітності в сфері поводження з медичними відходами тощо; відсутність запровадження дієвих адміністративно-правових заходів, передусім контрольно-наглядових за суб'єктами господарювання з утилізації медичних, промислових та побутових відходів; недостатнє фінансування медичної галузі, адже кошти на утилізацію державним медичним закладам виділяються із державного або місцевого бюджетів.

***Ключові слова:*** *правове забезпечення, правове регулювання, поводження з відходами, поводження з медичними відходами, медичні відходи, промислові відходи, побутові відходи, пандемія, коронавірус, COVID19, проблеми утилізації медичних відходів, утилізація відходів, утилізація медичних відходів, екологічна безпека, відносини у сфері використання природних ресурсів, охорона навколишнього середовища.*

**Shulha Ye. V., Karnaukh-Holodniak O. V. Problems of administrative and legal enforcement of medical waste treatment during the pandemic period in Ukraine**

The article analyzes the problems of legal support for medical waste management during the pandemic in Ukraine. A low level of regulatory and legal support for medical waste management has been established in accordance with the current challenges of the COVID 19 pandemic. The main principles of medical waste management include: the principle of priority protection of the environment and human health from the negative impact of waste; the principle of ensuring the economical use of raw materials and energy resources; the principle of scientifically sound coordination of ecological, economic and social interests of society regarding the generation and use of waste in order to ensure its sustainable development; the "polluter pays" principle; the precautionary principle, the precautionary principle.

The authors focus on the unfavorable situation in the country regarding the disposal of medical waste, which poses a real threat to the health of each person and the nation as a whole, as well as the environmental security of the state. According to the authors, the reduction of the negative impact of waste is possible in the case of appropriate technical support of the process of their utilization and compliance with sanitary and hygienic requirements for these processes.

It is determined that the current state of legal support of waste management is influenced by: the lack of legislation that would define this concept and cover the full range of relations with medical waste, improve and strengthen the responsibility of the authorities exercising control in the field of medical waste management and producers of medical waste, determined the legal and technical conditions for monitoring, accounting and reporting in the field of medical waste management, etc .; lack of introduction of effective administrative and legal measures, primarily control and supervision of business entities for the disposal of medical, industrial and household waste; insufficient funding of the medical sector, as funds for disposal of state medical institutions are allocated from the state or local budgets.

***Key words:*** *legal support, legal regulation, waste management, medical waste management, medical waste, industrial waste, household waste, pandemic, coronavirus, COVID19, problems of medical waste disposal, waste disposal, medical waste disposal, environmental safety, relations in the field of natural resources resources, environmental protection.*

Стрімке поширення вірусу COVID19 в Україні та світі є чи не найбільш серйозною проблемою, з якою людство стикалося останні десятиліття. Україна вживає всіх можливих заходів для боротьби з поширенням пандемії, так Уряд застосовує карантинні обмеження, розробляє програми підтримки фізичних осіб підприємців, що позбавлені можливості здійснювати господарську діяльність тощо. Однак, пандемія сприяла підвищенню попиту на окремі групи медичних виробів (маски, рукавиці, шприці) та лікарські засоби (антибіотики, жарознижуючі, протизапальні тощо) внаслідок чого збільшилося виробництво та використання даних груп товарів.

Окремою проблемою постає відсутність чіткого порядку поводження із медичними відходами, яких, у зв'язку з переповненням лікарень та широким застосуванням медичних препаратів стає все більше. Не додає оптимізму і низький рівень законодавчого врегулювання проблеми поводження з медичними відходами, що представлено широким рядом несистематизованих, розгалужених нормативно-правових актів. До слабких рис слід також віднести відсутність чітко прописаного та зрозумілого механізму дій, спрямованих на збір та утилізацію медичних відходів, що в свою чергу не вносить ясності вказаних процедур на практиці. Питання системи поводження із медичними відходами в медичних закладах майже не згадується у нормативних джерелах, а саме у ЗУ «Про відходи», «Про лікарські засоби» тощо. Виключення становить лише наказ Міністерства охорони здоров'я України від 08.06.2015 № 325, яким затверджені Державні санітарно-протиепідемічні правила і норми щодо поводження з медичними відходами.

**Метою статті** є дослідження проблем правового регулювання медичних промислових відходів та принципів, відповідно до яких здійснюється управління у сфері медичних відходів.

Проблеми поводження з медичними відходами неодноразово порушувалися в наукових працях таких вчених: В. Авер'янова, В. Бевзенка, О. Буханевича, Н. Берлач, В. Деревягина, Є. Додіна, Г. Єрко, Є. Зарічанської, А. Завалка, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Кузьменко, Т. Мацелик, С. Масьондза, Н. Пирогова, О. Попової, Т. Проценка, О. Рябченко, Я. Радиша та інших.

Проведення ґрунтовного аналізу проблем поводження з медичними відходами вимагає категоріально-сутнісного з'ясування поняття «медичні відходи». Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням (1989 р.) визначає категорію «медичні відходи» як відходи, отримані в результаті лікувального догляду за пацієнтами в лікарнях, поліклініках та клініках [1].

У Національній стратегії управління відходами в України до 2030 року поняття «медичні відходи» визначено як, відходи, що утворюються в лікувально-профілактичних установах та інших закладах охорони здоров'я, що проводять медичні процедури, незалежно від форми власності, в установах і лікувально-профілактичних закладах санаторного лікування, аптеках, науково-дослідних інститутах і навчальних медичних закладах [2].

Державні санітарно-протиепідемічні правила і норми що регулюють поводження з медичними відходами трактують медичні відходи як відходи, що утворюються внаслідок медичного обслуговування у закладах, які у встановленому порядку отримали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики (крім підприємств з виробництва фармацевтичної продукції та медичних відходів, що утворюються у побуті) [3]. Слід погодитися з вказаним визначенням, адже медичні відходи не можуть підпадати під категорію промислових, з огляду на їх «медично-побутовий» (обслуговуючий) характер. В той час як промислові відходи в медичній сфері можуть вважатися такими, якщо вони були утворені під час виробництва медичних виробів та лікарських засобів.

Слід зазначити, що відходи, утворені у процесі медичної діяльності, несуть потенційно вищий ризик для людей, ніж будь-який інший тип відходів. Медичні відходи є одними із найнебезпечніших: вони містять патогенні мікроорганізми та токсичні речовини, які можуть призводити до прямого чи опосередкованого забруднення середовища та стати причиною інфекційних і неінфекційних хвороб [4]. Враховуючи, що у більшості випадків медичні відходи є інфікованими, єдиним економічно вигідним способом їх знищення є високотемпературне спалювання (піроліз). Саме такий спосіб знищення небезпечних медичних відходів рекомендує Всесвітня організація охорони здоров'я [5, с. 41]. Для цього з боку держави необхідним є застосування заходів жорсткого контролю за утилізацією медичних відходів.

Основними принципами державної політики у сфері поводження з відходами є пріоритетний захист навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів, забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енер-

гетичних ресурсів, науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку [6]. Навколишнє природне середовище як екологічна категорія не ділиться адміністративними кордонами, а проблеми його охорони мають транскордонний та глобальний характер [7, с. 233], що лише підсилює тезу про необхідність запровадження жорстких заходів контролю за утилізацією медичних відходів.

З огляду на те, що Україна є підписантом ряду міжнародних нормативно-правових актів щодо поводження з відходами з усіма випливаючими правами та обов'язками, створення системи державного управління у сфері поводження з медичними відходами вимагає цілковитого слідування принципам, що передбачені такими міжнародними актами як Базельська конвенція, керівництво ВООЗ «Безпечне управління відходами діяльності в галузі охорони здоров'я» 1999 р., Директива 75/442 ЄС про небезпечні відходи від 15 липня 1975 р. тощо. Відповідно до вказаних міжнародних актів до обов'язкових принципів поводження з медичними відходами слід віднести:

– принцип «забруднювач платить», тобто всі виробники відходів особисто несуть фінансову, а також юридичну відповідальність за безпечне в екологічному сенсі розміщення відходів, що утворюються у них;

– принцип «обережності» можна назвати ключовим і керуючим охороною здоров'я та безпеки. Якщо величина того чи іншого ризику не є визначеною, можна припустити, що цей ризик може бути значним, тому має бути вжито відповідних заходів для захисту здоров'я та безпеки;

– принцип «обов'язку дотримуватися обережності» означає, що будь-яка особа, яка звертається або управляє небезпечними речовинами і відповідним обладнанням, несе етичну відповідальність і зобов'язана дотримуватися найвищої обережності у цьому питанні;

– принцип «близькості» має на увазі робити переробку і розміщення небезпечних відходів якомога ближче до джерела їх утворення, що мінімізує ризик, пов'язаний з їх транспортуванням [8].

Відповідно до прийнятої Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. передбачаються такі принципи поводження з відходами як: -пріоритетний захист навколишнього середовища та здоров'я людей від негативного впливу відходів; - забезпечення скорочення використання сировини та енергоресурсів; -науково-обґрунтоване врахування екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів для забезпечення його сталого розвитку [2].

Медичні відходи відповідно до Державних санітарно-протиепідемічних правил і норм щодо поводження з медичними відходами, в залежності від небезпеки для населення, поділяються на чотири категорії: категорія А (епідемічно безпечні медичні відходи); категорія В (епідемічно небезпечні медичні відходи); категорія С (токсикологічно небезпечні медичні відходи); категорія D (радіологічно небезпечні медичні відходи) [3]. З аналізу даного наказу можна припустити, що медичні відходи від COVID-19 відносяться до епідемічно небезпечних медичних відходів, які потребують чіткого алгоритму поводження з ними (збирання, сортування, маркування, знезараження хімічним, термічним чи фізичним способами, вивезення, транспортування, утилізація (спалювання).

Наразі значна частина медичних відходів вивозиться на полігони та несанкціоновані звалища внаслідок безвідповідальності медичних працівників закладів охорони здоров'я, недостатності та недоступності потужностей з оброблення та видалення медичних відходів [2].

Наприкінці 2020 року Державною екологічною інспекцією України (далі – Держекоінспекція) за дорученням представників влади було ініційовано близько сотні перевірок суб'єктів господарювання, які мають ліцензію на поводження з промисловими відходами. За інформацією від представників Держекоінспекції, зафіксовано «непоодинокі випадки недобропорядних утилізаторів» [9]. Більше того, протягом 2020 року до територіальних органів Держекоінспекції надходило безліч звернень від пересічних громадян, які виявляли

звалища з медичними відходами (використані голки, шприци, маски, рукавички, захисний одяг для лікарів і т.д.) просто неба. Отже, в умовах пандемії необхідним є запровадження ряду посилених адміністративно-правових заходів, передусім контрольно-наглядових за діяльністю суб'єктів господарювання, що здійснюють утилізацію медичних, промислових та побутових відходів.

До недоліків у сфері поводження з медичними відходами слід також віднести вкрай обмежені фінансові ресурси, що є важливим стримуючим фактором, який перешкоджає вдосконаленню системи поводження з медичними відходами [2]. Стан економіки України в останні роки істотно вплинув на фінансове забезпечення медичної галузі і, очевидно, що залучення фінансових ресурсів, необхідних для впровадження належної системи поводження з медичними відходами, є вкрай складним завданням.

Окрім того, відповідно до стратегії до основних проблем поводження з медичними відходами виділяють відсутність необхідних засобів для їх тимчасового зберігання та транспортування в межах закладів охорони здоров'я [2], що потенційно може сприяти порушенню санітарних умов та поширенню інфекції.

До вищезазначених проблем слід додати відсутність актуальної статистики про загальну кількість медичних відходів з огляду на спалахи COVID-19 в Україні [10], однак окремі експерти з екологічної безпеки звертають нашу увагу на те, що об'єм медичних відходів в Україні, в умовах карантину збільшився майже вдвічі, однак безпечно утилізується лише половина з таких відходів [11]. Причиною цього можна вважати фактичний правовий вакуум щодо утилізації медичних відходів за виключенням Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарно-протиепідемічних правил і норм щодо поводження з медичними відходами» № 325 від 08.06.2015 р., що очевидно є застарілим та не відповідає сучасним викликам, продиктованим пандемією COVID-19 з огляду на об'єми медичних відходів та повідомлення про їх стихійні захоронення.

Для прикладу, в місті Ухань (КНР) на початку спалаху пандемії, коли загальна кількість хворих COVID-19 наближалося до 30 тисяч наприкінці лютого 2020 року, медичних відходів було виявлено більше 200 тон. І вже на той час представники Міністерства охорони навколишнього середовища Китаю заявляли, що потужності переробки такої промислово розвиненої країни не здатні впоратися з цією кількістю [10].

В Україні неодноразово ставилося питання про відсутність належного фінансування на реалізацію заходів щодо знищення/знезараження медичних відходів; необхідності вдосконалення та посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень, що здійснюють контроль в галузі поводження з медичними відходами та виробників медичних відходів; визначення правових та технічних умов для моніторингу, обліку й звітності в сфері поводження з медичними відходами [12, с. 111]

Тобто, слід зазначити, що до основних причин «безвідповідального» поводження з медичними відходами є: -відсутність сучасного порядку поводження з медичними відходами, що враховував би сучасні виклики пандемії COVID 19 (натомість існує застарілий порядок, затверджений Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарно-протиепідемічних правил і норм щодо поводження з медичними відходами» № 325 від 08.06.2015 р.); -відсутність запровадження дієвих адміністративно-правових заходів, передусім контрольно-наглядових за суб'єктами господарювання з утилізації медичних, промислових та побутових відходів; -недостатнє фінансування медичної галузі, адже кошти на утилізацію державним медичним закладам виділяються із державного або місцевого бюджетів. Складається ситуація, за якої на тендерах більше шансів перемогти підрядним організаціям, що пропонують більш низькі ціни. Однак це може провокувати участь у тендерах недобросовісних підприємств, що, для прикладу, мають дозвіл на транспортування відходів, проте не мають потужностей для їх утилізації, через що вони можуть вивозити медичні відходи у непередбачені для цього місця.

Сформована в державі несприятлива ситуація щодо утилізації медичних відходів становить реальну загрозу здоров'ю кожної людини та нації загалом, а також екологіч-

ній безпеці держави. Зниження негативного впливу відходів можливе у разі відповідного технічного забезпечення процесу їх утилізації та дотримання санітарно-гігієнічних вимог до цих процесів.

До основних принципів поводження з медичними відходами слід віднести: принцип пріоритетності захисту навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів; принцип забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів; принцип науково-обґрунтованого узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку; принцип «забруднювач платить»; принцип «обережності», принцип «обов'язку дотримуватися обережності».

З огляду на сучасний стан національної нормативно-правової бази, що регулює поводження з відходами слід констатувати: відсутність належного рівня нормативно-правового забезпечення поводження з медичними відходами відповідно до сучасних викликів пандемії COVID 19, а саме відсутність законодавчого акту, який би визначав дане поняття та охоплював усю повноту відносин поводження з медичними відходами, вдосконалював та посилював відповідальність суб'єктів владних повноважень, що здійснюють контроль в галузі поводження з медичними відходами та виробників медичних відходів, визначав правові та технічні умови для моніторингу, обліку й звітності в сфері поводження з медичними відходами тощо; відсутність дієвих адміністративно-правових заходів, передусім контрольно-наглядових за суб'єктами господарювання з утилізації медичних, промислових та побутових відходів; недостатнє фінансування медичної галузі, з огляду на те, що кошти на утилізацію державним медичним закладам виділяються із державного або місцевого бюджетів тощо.

**Список використаних джерел:**

1. Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 01.07.1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_022#Text).

2. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, схвалено розпорядженням Кабінету міністрів України від 08.11.2017 № 820-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80#Text.

3. Наказ Міністерства охорони здоров'я України Про затвердження Державних санітарно-протиепідемічних правил і норм щодо поводження з медичними відходами № 325 від 08.06.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0959-15#Text.

4. Клімчук Н. Медичні відходи та поводження з ними. Дані з сайту Головного управління держпродспоживслужби в Чернівецькій області. URL: http://www.consumer-cv.gov.ua/medychni-vidhody-ta-povodzhennya-z-nymy.

5. Горішна О.В., Депутат Ю.М., Іванько О.М., Кожокару А.А., Баркевич В.А., Нарожнов В.В. Проблема утилізації медичних відходів у польових умовах 1(91)2018 *Науковий журнал «Інфекційні хвороби».* DOI 10.11603/1681-2727.2018.1.8671. С. 40-45.

6.Про відходи: Закон України в ред. від 16.10.2020 № 187/98-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text.

7. Шульга Є.В. Окремі аспекти ефективності міжнародно-правового захисту прав людини на сприятливе навколишнє середовище *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2015. Вип. 213. Ч. 1. С. 233-238.

8. Конопацька В., Стрельченко О. Публічне адміністрування у сфері утилізації медичних відходів. *Підприємництво, господарство і право*. № 4/2020. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/4/27.pdf.

9. В Україні безпечно утилізується менше половини медичних відходів. 08.12.2020. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3150990-v-ukraini-bezpecno-utilizuetsa-mense-polovini-medicnih-vidhodiv.html.

10. Куцевляк С. Медичні відходи – нова екологічна загроза країни. Інформаційне агенство Interfax – Україна https://ua.interfax.com.ua/news/blog/665612.html.

11. Рамкові вимоги до соціально-екологічного менеджменту. Міністерство охорони здоров'я України Київ, квітень 2020 року. URL: https://moz.gov.ua/uploads/4/20810-esmf_spih_update_fin_ukr.pdf.

12. Проць Н. Медичні відходи: небезпека чатує на нас. *Екологія. Право. Людина.* 2013. № 19/20. С. 103-116.

***ФІНАНСОВЕ ПРАВО***

**ГОНЧАРЕНКО С. Ю.,**
аспірант
*(Київський міжнародний університет)*

**УДК 347.73**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.20**

# РЕКОМЕНДАЦІЇ ФАТФ З УРЕГУЛЮВАННЯ ОБМІНУ ВІРТУАЛЬНИХ АКТИВІВ ЯК ПРОТИДІЯ ЗАГРОЗАМ ГЛОБАЛЬНІЙ ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ

В статті досліджені Рекомендації ФАТФ з урегулювання обміну віртуальних активів в аспекті протидії загрозам глобальній фінансовій системі. Обґрунтовано, що віртуальні активи і пов'язані з ними фінансові послуги можуть сприяти розвитку фінансових інновацій, підвищенню результативності фінансових ринків, що, в свою чергу, повинно привести до покращення доступності фінансових послуг. В той же час, віртуальні активи надають широкі можливості злочинцям і терористам для відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом, і (або) фінансування незаконної діяльності. Саме тому нагальною є необхідність врегулювання правового режиму віртуальних активів та координування заходів по запобіганню використання віртуальних активів зі злочинною метою і в цілях тероризму. І саме об'єднуючою складовою і виступає Міжнародна група з протидії відмиванню брудних грошей (ФАТФ). Автором проаналізовані Керуючі документи та Рекомендації ФАТФ стосовно обігу віртуальних валют. Зазначено, що у рамках поетапного підходу ФАТФ готує оновлені стандарти, засновані на оцінці ризиків. Стандарти призначені для регулювання роботи провайдерів, що надають послуги, пов'язані з віртуальними активами. Ці стандарти визначатимуть правила нагляду за ними і моніторинг їх дотримання. Також мають бути представлені методологічні принципи для оперативних і правоохоронних відомств по ідентифікації та розслідуванню протиправної діяльності з використанням віртуальних активів. Зазначено, що Україна натепер перебуває в умовах правової невизначеності щодо обігу криптовалют, тобто нормативного регулювання такого обігу в Україні немає, а два законопроекти, спрямовані на врегулювання відносин у зазначеній сфері відкликані 29.08.2019. В той же час криптовалюти нерідко використовуються для відмивання коштів та фінансування тероризму, торгівлі зброєю, забороненими наркотичними засобами та психотропними речовинами.

Підсумовано, що для України особливої актуальності набуває питання правового врегулювання обігу віртуальних валют, при розробці якого необхідно врахувати рекомендації ФАТФ стосовно критеріїв виявлення віртуальних активів і постачальників таких віртуальних послуг при проведенні різних транзакцій, супутніх відмиванню злочинних доходів і фінансуванню тероризму.

***Ключові слова:*** *віртуальна валюта, ФАТФ, стандарти, відмивання коштів, криптовалюти.*

**Honcharenko S. Yu. FATF recommendations on the regulation of virtual assets exchange as a counteraction to the threats to the global financial system**

The article examines the FATF Recommendations on the regulation of the exchange of virtual assets in terms of countering threats to the global financial system. It is substantiated that virtual assets and related financial services can promote the development of financial innovations, increase the efficiency of financial markets, which, in turn, should lead to the improvement of financial services availability. At the same time, virtual assets provide ample opportunities for criminals and terrorists for money laundering and (or) to finance illegal activities. That is why there is an urgent need to regulate the legal regime of virtual assets and coordinate measures to prevent the use of virtual assets for criminal purposes as well as for terrorist purposes. In this case, the International Anti-Money Laundering Group (FATF) acts as a unifying component. The author analyzes the FATF Guidelines and Recommendations on the circulation of virtual currencies. It is noted that, within the framework of a step-by-step, the FATF is preparing updated standards based on risk assessment. The standards are designed to govern the operation of providers of services related to virtual assets. These standards will define the rules for supervising them and will monitor their compliance. Methodological principles for operational and law enforcement agencies to identify and investigate illegal activities using virtual assets should also be provided. It is noted that Ukraine is currently in a state of legal uncertainty regarding the circulation of cryptocurrencies, i.e. there is no regulation of such circulation in Ukraine, and two bills aimed at regulating relations in this area were withdrawn on August 29, 2019. At the same time, cryptocurrencies are often used for money laundering and terrorist financing, arms trafficking, illicit drugs and psychotropic substances.

It is concluded that the issue of legal regulation of virtual currency circulation is especially important for Ukraine, the development of which should take into account the FATF recommendations on criteria for identifying virtual assets and providers of such virtual services in various transactions related to money laundering and terrorist financing.

***Key words:*** *virtual currency, FATF, standards, money laundering, cryptocurrencies.*

**Вступ.** Темп розвитку обігу віртуальних активів за кордоном є швидшим ніж в Україні. У квітні 2018 року аналітики банку Morgan Stanley оцінивши обсяг торгів криптовалютних бірж, визначили, що лідером за цим показником є Мальта з денним обсягом торгів в 1,2 млрд дол. США, далі йде Беліз – 700 млн дол. США та Сейшели – 700 млн дол. США [1, с. 1103-1108].

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження Рекомендацій ФАТФ з урегулювання обміну віртуальних активів в аспекті протидії загрозам глобальній фінансовій системі.

**Результати дослідження.** У липні 2018 року аналітики компанії Worldcore порівняли тижневий позабіржовий обсяг торгів через позабіржову мережу криптовалютного обміну localbitcoins у різних країнах світу. Згідно з рейтингом Worldcore, лідером є Росія – з позабіржовим обміном вище, ніж у 2000 BTC, в США оборот становить приблизно 1000 біткоїнів в тиждень. В Китаї і Нігерії позабіржовий обсяг торгів склав близько 600 біткоїнів в тиждень, далі в рейтингу слідують Венесуела, Великобританія і країни Єврозони [2].

На підставі проведеного аналізу І. Дибіна, В. Судаков вірно зазначають, що позабіржовий обмін відбувається частіше в країнах без правового регулювання сфери віртуальних активів і з нерозвиненою системою безготівкового обміну віртуальних активів на фіатні гроші через платіжні системи та банки [3, с. 65-73].

Віртуальні активи і пов'язані з ними фінансові послуги можуть сприяти розвитку фінансових інновацій, підвищенню результативності фінансових ринків, що, в свою чергу, повинно привести до покращення доступності фінансових послуг. Але з іншого боку, вір-

туальні активи надають широкі можливості злочинцям і терористам для відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом, і (або) фінансування незаконної діяльності. Саме тому нагальною є необхідність країнам врегулювати правовий режим віртуальних активів, скоординувати заходи по запобіганню використання віртуальних активів зі злочинною метою і в цілях тероризму, у зв'язку з чим налагодити роботу з активного здійснення моніторингу ризиків в цій сфері. На саміті G20 в Осаці в 2019 році було прийнято рішення про те, що країни «Великої двадцятки» при регулюванні відносин, пов'язаних з використанням цифрових активів, будуть керуватися принципами Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей (надалі – ФАТФ, від англ. Financial Action Task Force on Money Laundering), які були сформульовані в Керівництві ФАТФ по ризик-орієнтованому підході до віртуальних валют в 2015 році, а також у заяві ФАТФ з віртуальних активів за підсумками Пленуму від 19 жовтня 2018 року [4].

Міжнародна група з протидії відмиванню брудних грошей (ФАТФ) є незалежною міжурядовою організацією, до чиєї компетенції входить встановлення стандартів та сприяння ефективному здійсненню правових, технічних і організаційних заходів по боротьбі з відмиванням грошей, фінансуванням тероризму та поширенням зброї масового знищення, а також пов'язаними з ними іншими транснаціональними злочинами. За свою більш ніж 30-річну діяльність ФАТФ зарекомендувала себе як ефективний і важливий механізм в справі захисту глобальної фінансової системи від незаконних фінансових капіталів і інших злочинних доходів.

Спочатку, при створенні ФАТФ, у 1989 році на саміті G-7 в Парижі її юрисдикція обмежувалася цілями, пов'язаними з вивченням і розробкою заходів з протидії відмиванню злочинних доходів. У квітні 1990 року під егідою Організації оприлюднений всеосяжний план дій по боротьбі з відмиванням грошей. Це Сорок рекомендацій ФАТФ, що пропонують консолідований міжнародний підхід до боротьби з відмиванням грошей і сприяють зміцненню міжнародного співробітництва в цій галузі [5]. Після терористичних актів 11 вересня 2001 року в США ФАТФ розширила свій мандат діяльності, прийнявши негайні заходи і розробивши чіткі стандарти щодо запобігання фінансування тероризму, сполученого з відмиванням злочинних доходів. Державам були представлені нові спеціальні рекомендації ФАТФ для ефективного відстеження та перехоплення активів терористів і переслідування окремих осіб або держав, причетних до фінансування такої діяльності. У результаті цього з'явилися, так звані, 40 + 9 рекомендацій ФАТФ [6].

За визначенням А. Пузирьова, з моменту свого створення тенденції розвитку ФАТФ дозволили організації сформувати всебічну систему захисту і контролю як фінансових систем держав, так і глобальної фінансової системи від найбільш актуальних загроз в економічному секторі [7, с. 302-306].

Особливу уваги привертає діюча Методологія оцінки дотримання рекомендацій ФАТФ і ефективності протидії відмиванню грошей, фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення, прийнята 22 лютого 2013 року, яка щорічно оновлюється долучаючи до свого змісту найкращі практики реалізації Рекомендацій ФАТФ і визначаючи появу нових загроз з боку злочинних груп в сфері методології здійснення злочинів. Останні оновлення до Методології були внесені в жовтні 2019 року та стосувалися критеріїв виявлення віртуальних активів і постачальників віртуальних послуг при проведенні різних транзакцій, супутніх відмиванню злочинних доходів і фінансуванню тероризму [8].

Віртуальними активами в рекомендаціях ФАТФ визнається «…цифровий вираз цінності, який може цифровим чином обертатися (бути в обігу) або переводитися і може бути використано для цілей платежу або інвестицій» [9]. Віртуальні активи не включають цифрове вираження фіатних валют, цінних паперів та інших фінансових активів, які вже зазначені в Рекомендаціях ФАТФ. Наприклад, віртуальна валюта відрізняється від фіатної валюти і від електронних грошей. Кожна держава має свою фіатну валюту: євро, долари, рублі тощо. Вони не забезпечуються резервами і не мають внутрішньої вартості, але уряд визнає їх законним засобом платежу (на відміну від криптовалюти). Цифровим виразом фіатних

валют, відповідно, будуть електронні гроші, які використовуються для електронного переказу вартості, вираженої у фіатній валюті, і мають статус законного платіжного засобу і не є віртуальним активом [10].

Провайдером послуг в сфері віртуальних активів, відповідно до Рекомендацій ФАТФ, вважається будь-яка фізична або юридична особа, що не зазначена в Рекомендаціях ФАТФ [10]. У сфері обігу криптовалюти найвідомішими провайдерами вважаються Binance, Hitbtc, Exmo, Yobit, HitBTC та інші, які здійснюють такі операції, як: 1. обмін між віртуальними активами і фіатними валютами; 2. обмін між однією або більше формами віртуальних активів; 3. переклад віртуальних активів (здійснення операції від імені фізичної або юридичної особи, яка переміщує віртуальний актив з одного рахунку на інший); 4. зберігання (адміністрування) віртуальних активів або інструментів, що дозволяють здійснювати контроль над віртуальними активами; 5. участь і надання фінансових послуг, пов'язаних з пропозицією і / або продажом віртуального активу.

19 жовтня 2018 року ФАТФ опублікувала документ, в якому йдеться про «термінову необхідність прийняття всіма країнами скоординованих дій, спрямованих на запобігання використанню віртуальних активів у злочинних і терористичних цілях». У рамках поетапного підходу ФАТФ готує оновлені стандарти, засновані на оцінці ризиків. Стандарти призначені для регулювання роботи провайдерів, що надають послуги, пов'язані з віртуальними активами. Ці стандарти визначатимуть правила нагляду за ними і моніторинг їх дотримання. Також мають бути представлені методологічні принципи для оперативних і правоохоронних відомств по ідентифікації та розслідуванню протиправної діяльності з використанням віртуальних активів [11].

Учасники ФАТФ повинні будуть змінити законодавство і ввести ліцензування, реєстрацію або облік обмінників криптоактивів, майданчиків ICO і адміністраторів криптогаманців, а також стежити за їх діяльністю і дотриманням стандартів по боротьбі з відмиванням грошей. Виходячи з рекомендацій ФАТФ, криптовалюта може «цифровим чином обертатися або переводитися, використовуватися для платежів та інвестицій, при цьому віртуальними активами не можуть бути звичайні і безготівкові гроші, цінні папери та інші фінансові активи в цифровій формі». ФАТФ також визначила, що до регульованих видів діяльності належать: обмін віртуальних активів на традиційні валюти і, навпаки, а також переклад, зберігання і розміщення віртуальних активів [11].

Правове регулювання обігу криптовалют в Україні перебуває у «сірій» зоні. З одного боку, прямої заборони на їх обіг сучасне національне законодавство не встановлює. Лист Національного банку України (НБУ) від 08.12.2014 № 29-208/72899, який зазначав, що «віртуальна валюта Bitcoin є грошовим сурогатом, який не має забезпечення реальної вартості» [12], визнаний таким, що втратив актуальність відповідно до листа НБУ від 22.03.2018 № 40-006/16290 [13]. На офіційному порталі Національного банку України розміщена спільна заява фінансових регуляторів щодо статусу криптовалют в Україні, у якій повідомляється, що Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку і Національна комісія, що здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг переконані, що складна правова природа криптовалют не дає змоги визнати їх ані грошовими коштами, ані валютою і платіжним засобом іншої країни, ані валютною цінністю, ані електронними грошима, ані цінними паперами, ані грошовим сурогатом [14]. Оскільки, відповідно до ч. 2 ст. 32 Закону України «Про Національний банк України» [15], на території України забороняється випуск та обіг лише грошових сурогатів, то, відштовхуючись від загального юридичного принципу *ubi jus incertum, ibi nullum* (лат. «що не заборонено, то дозволено»), та спираючись на ст. 42 Конституції України, згідно якої «кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом» [16], можна було б припустити, що майнінг та купівля-продаж криптовалют на території України не забороняється. Цей висновок опосередковано підтверджує й позиція Державної фіскальної служби України, у індивідуальній податковій консультації якої від 25.01.2019 № 282/К/99-99-13-01-02-14/ІПК вказується, що «…у зв'язку із відсутністю на

сьогодні консолідованого підходу до класифікації криптовалюти та регулювання операцій з нею, криптовалюта не має визначеного правового статусу в Україні» [17].

З іншого боку, в пресі постійно лунають повідомлення, що працівники Національної поліції України затримали осіб, які виготовлювали та продавали криптовалюту або вилучили обладнання для її майнінгу [18, 19]. Виникає питання, чому ж, якщо немає ніякої правової заборони на майнінг та обіг криптовалюти, проводяться заходи для боротьби з її обігом? Причина цього полягає в тому, що криптовалюти нерідко використовуються для відмивання коштів та фінансування тероризму, торгівлі зброєю, забороненими наркотичними засобами та психотропними речовинами, оскільки дані про критповалютні транзакції зберігаються у системі блокчейн, яка є децентралізованою.

**Висновки.** В умовах правової невизначеності, в яких на сучасному етапі перебуває обіг криптовалют в нашій країні (нормативного регулювання такого обігу в Україні немає, а два законопроекти, спрямовані на врегулювання відносин у зазначеній сфері – від 06.10.2017 № 7183 «Про обіг криптовалюти в Україні» [20] та від 10.10.2017 № 7183-1 «Про стимулювання ринку криптовалют і їх похідних в Україні» [21] були відкликані 29.08.2019), пересічному українцю важко визначитися, чи можна використати переваги криптовалют для розвитку бізнесу, чи це негативний фактор, який створить суттєві ризики в майбутньому не лише у вигляді накладення будь-яких адміністративних чи кримінальних санкцій, але й завдасть непоправної шкоди діловій репутації і створить неможливість побудови партнерських відносин з серйозними контрагентами в майбутньому.

Отже, для України особливої актуальності набуває питання правового врегулювання обігу віртуальних валют, при розробці якого необхідно врахувати рекомендації ФАТФ стосовно критеріїв виявлення віртуальних активів і постачальників таких віртуальних послуг при проведенні різних транзакцій, супутніх відмиванню злочинних доходів і фінансуванню тероризму.

**Список використаних джерел:**

1. Прасолов В. И., Бахарева А. А. Риски использования криптовалют в целях финансирования терроризма. *Экономика и предпринимательство*. 2017 (10) (часть 2). С. 1103–1108.

2. Общая капитализация рынка криптовалют 28.04.13– 11.04.19. *Официальный сайт Coinmarketcap*. URL: https:// coinmarketcap.com/charts/.

3. Дыбина И. В., Судаков В. А. Разработка единого подхода к обеспечению правового регулирования криптоактивов как способ снижения рисков в сфера ПОД/ФТ. *Научные записки молодых исследователей*. 2019. № 3. С. 65–73.

4. FATF Recommendations. *Financial Action Task Force*. URL: http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)

5. The 40 Recommendations. *Financial Action Task Force*. URL: www.fatf-gafi.org/recommendations/40.

6. 40+9SpecialRecommendations(SR)onTerroristFinancing(TF).FATFRecommendations. *Financial Action Task Force.* URL: http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/8/17/34849466.pdf.

7. Пузырев А. С. Тенденции деятельности ФАТФ по противодействию угрозам глобальной финансовой системе. *Вестник экономической безопасности*. 2020, № 3, С. 302-306. http://doi.org/10.24411/2414-3995-2020-10205.

8. Information on updates made to the FATF Methodology. *Financial Action Task Force*. URL: https:// www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fatfmethodology.html.

9. Prasolov V. I., Kolesnikova A. S. Aspects of Crypto Currency's Legislative Regulation. *Utopía Y Praxis Latinoamericana*. 2018, 23(82). С. 262–268. http://doi.org/10.5281/zenodo.1509820.

10. FATF Leadership. Virtual currencies (2015 г.). URL: http://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=110&s=desc(fatf_releasedate).

11. 11. Итоги совместного пленарного заседания ФАТФ и МЕНАФАТФ, 27–29 июня 2018 г. URL: https://eurasiangroup. org/ru/outcomes-fatf-menafatf-joint-plenary-27–29-june-2018.

12. Роз'яснення щодо правомірності використання в Україні «віртуальної валюти/криптовалюти» Bitcoin: лист Національного банку України від 08.12.2014 № 29-208/72899. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0435500-14/card5.

13. Про визнання такими, що втратили актуальність, окремих листів Національного банку України: лист Національного банку України від 22.03.2018 № 40-006/16290. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v6290500-18.

14. Офіційний сайт Національного банку України. URL: https://www.bank.gov.ua/control/uk/index.

15. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238.

16. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

17. Індивідуальна податкова консультація від 25.01.2019 № 282/К/99-99-13-01-02-14/ІПК. URL: https://news.dtkt.ua/debet-kredit/portal-news/53507.

18. В «Борисполе» задержали крупную партию устройств для майнинга криптовалюты. URL: https://bykvu.com/ru/bukvy/84410-v-borispole-zaderzhali-krupnuyu-partiyu-ustrojstv-dlya-majninga-kriptovalyuty/.

19. Киберполиция задержала жителя Черновицкой области за майнинг криптовалют. URL: https://lb.ua/economics/2019/03/26/422976_kiberpolitsiya_zaderzhala_zhitelya.html.

20. Про обіг криптовалюти в Україні: законопроект від 06.10.2017 № 7183. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62684.

21. Про стимулювання ринку криптовалют і їх похідних в Україні: законопроект від 10.10.2017 № 7183-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62710.

## *ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА*

**БОГДАН Ю. М.,**
аспірант
*(Академія Державної пенітенціарної служби)*

**УДК 343.81**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.21**

# ПРАВА ЗАСУДЖЕНИХ ЯК ЗМІСТОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ ЇХ ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Стаття присвячена науковому обґрунтуванню сутнісних ознак прав засуджених як змістовного елементу їх правового статусу. Виходячи з наявних на сьогодні доктринальних підходів до визначення прав засуджених, спираючись на відповідні нормативні положення, виокремлено такі сутнісні ознаки поняття «право засуджених», як: 1) це міра можливої (дозволеної) поведінки засудженого; 2) така міра має конституційну правову природу, оскільки відповідно до ч. 3 ст. 63 Конституції України, засуджений користується всіма правами людини та громадянина, за винятком обмежень, що визначені законом і встановлені вироком суду; 3) відповідним правом засуджений може користуватися під відбування покарання; 4) легальний (законодавчо закріплений) характер прав засуджених, оскільки як правовий статус загалом, так і права засуджених зокрема визначено у главі 2 й інших нормах Кримінально-виконавчого кодексу України та інших законах України. Те саме стосується порядку і умов виконання та відбування конкретних видів покарань, у межах яких до засуджених застосовуються відповідні обмеження, а також реалізуються права; 5) міжгалузевий характер прав засуджених та механізму їх реалізації. Так, наприклад, право засуджених на особисту безпеку пов'язано з кримінологією (зокрема в контексті зв'язку із так званою віктимною поведінкою особи), право на охорону здоров'я – з медичним правом та Основами законодавства України про охорону здоров'я, право звертатися до Європейського суду з прав людини та інших міжнародних організацій – із правом Європейського Союзу та міжнародним правом тощо; 6) загальний та спеціальний характер прав засуджених. Так, до загальних прав засуджених належать права, що властиві й особам в умовах вільного суспільства. Водночас спеціальні права засуджених або випливають із правового статусу суб'єкта відбування покарання (засудженого в силу юридичного факту відбування покарання), або залежать від специфіки виконання та відбування того чи іншого виду покарання; 7) відповідність праву засудженого відповідного обов'язку адміністрації органу чи установи виконання покарань.

***Ключові слова:*** *виконання покарання, відбування покарання, адміністрація органу чи установи виконання покарань, засуджені, правовий статус, права, ознаки.*

**Bohdan Yu. M. Rights of convicts as a substantive element of their legal status**

The article is dedicated to the scientific substantiation of the essential features of rights of convicts as a substantive element of their legal status. Based on the currently available doctrinal approaches to determining rights of convicts, on the relevant normative regulations, the author identified such essential features of the concept of «right of convicts» as: 1) it is a measure of possible (permitted) behavior of a convict; 2) such a measure has a constitutional legal nature, because in accordance with Part 3 of Art. 63 of the Constitution of Ukraine, a convict enjoys all human and civil rights, except for the restrictions established by law and established by a court sentence; 3) a convict may use the relevant right while serving a punishment; 4) a legal (legally enshrined) nature of rights of convicts, as both the legal status in general and the rights of convicts in particular are defined in Chapter 2 and other provisions of the Criminal-Executive Code of Ukraine and other laws of Ukraine. The same applies to the procedure and conditions of execution and serving of specific types of punishments, within which the relevant restrictions are applied to convicts, as well as rights are exercised; 5) intersectoral nature of rights of convicts and a mechanism of their implementation. For example, a right of convicts to personal security is related to criminology (in particular in a context of so-called victim behavior of a person), a right to health care – to medical law and the Fundamentals of Ukrainian legislation on health care, a right to apply to the European Court of Human Rights and other international organizations – with the law of the European Union and international law, etc.; 6) general and special nature of rights of convicts. Thus, general rights of convicts include rights inherent in individuals in a free society. At the same time, special rights of convicts either derive from a legal status of a subject of serving a punishment (a convict due to a legal fact of serving a punishment), or depend on the specifics of execution and serving of a particular type of a punishment; 7) compliance of a right of a convict with a relevant duty of penitentiary administration.

***Key words:*** *execution of punishment, serving of punishment, penitentiary administration, convicts, legal status, rights, features.*

**Вступ.** За сучасних умов реформування (розвитку) пенітенціарної системи України під егідою Міністерства юстиції правовий статус засуджених як комплексна категорія кримінально-виконавчого права є одним із показників, що може свідчити про ефективність впровадження міжнародно визнаних підходів до поводження із засудженими й дотримання прав людини у сфері виконання та відбування покарань. У межах інституту правового статусу саме права засуджених постійно перебувають під пильною увагою як законодавця, так і правозастосувача, адже від ступеня їх дотримання в місцях несвободи залежить оцінка ефективності функціонування пенітенціарної системи як на національному (зокрема Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини в межах виконання ним функцій національного превентивного механізму), так і міжнародному (Європейським комітетом з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню) рівнях.

Розробленню актуальних проблем виконання та відбування покарань, у тому числі за напрямом реалізації правового статусу засуджених до позбавлення волі на певний строк, присвячені праці таких вітчизняних та зарубіжних учених: К. А. Автухов, В. А. Бадира, І. Г. Богатирьов, О. І. Богатирьова, Є. М. Бодюл, О. А. Гритенко, О. М. Джужа, Ю. А. Кашуба, О. Г. Колб, Н. В. Коломієць, В. Я. Конопельський, І. М. Копотун, В. О. Корчинський, Т. Ф. Мінязєва, М. С. Пузирьов, Г. О. Радов, В. П. Севостьянов, А. Х. Степанюк, В. М. Трубников, С. Я. Фаренюк, В. П. Філонов, О. І. Фролов, О. В. Хорошун, С. В. Царюк, Ю. А. Чеботарьова, Ю. В. Шинкарьов, О. О. Шкута, О. В. Щербина, Д. В. Ягунов, І. С. Яковець, М. М. Яцишин та ін.

**Постановка завдання.** Метою статті є наукове обґрунтування сутнісних ознак прав засуджених як змістовного елементу їх правового статусу.

**Результати дослідження.** Починаючи характеристику такого змістовного елемента правового статусу засуджених, як їхні права, зазначимо, що в юридичній науці стосовно правового положення засуджених проблема теоретичного визначення їх суб'єктивних прав послідовно розглядається в роботах професора В. І. Селіверстова, який запропонував методологічну конструкцію суб'єктивного права засудженого, що може бути застосована при дослідженні конкретних прав засуджених і особливостей їх реалізації. На його думку, суб'єктивне право засудженого складають: а) право на власні позитивні дії, які завжди є можливістю користування яким-небудь соціальним благом як матеріального, так і духовного порядку; б) право вимоги виконання (дотримання) юридичного обов'язку від інших осіб; в) право удатися при необхідності до захисту свого суб'єктивного права, включаючи і засоби державного примусу [1, с. 15].

У свою чергу, вітчизняні вчені формулюють загальновизнане в теорії кримінально-виконавчого права України положення про те, що право засудженого – це вид і міра його поведінки під час відбування кримінального покарання, можливість користуватися певними соціальними благами для задоволення особистих потреб, що закріплені в нормах Конституції та в інших законодавчих актах [2, с. 204–210].

Відтак, виходячи з наявних на сьогодні доктринальних підходів до визначення прав засуджених, спираючись на відповідні нормативні положення, можемо виділити такі сутнісні ознаки поняття «право засуджених», як:

1) це міра можливої (дозволеної) поведінки засудженого;

2) така міра має конституційну правову природу, оскільки відповідно до ч. 3 ст. 63 Конституції України, засуджений користується всіма правами людини та громадянина, за винятком обмежень, що визначені законом і встановлені вироком суду [3].

Більше того, якщо проаналізувати положення Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України [4], то стає зрозумілим, що більшість закріплених на рівні кримінально-виконавчого законодавства прав засуджених є загальними їх правами (наприклад, на отримання інформації, на звернення, на охорону здоров'я, на особисту безпеку та ін.) та не входять до переліку обмежень прав, визначених засудженим під час призначення кримінального покарання судом на підставі вироку суду та закону;

3) відповідним правом засуджений може користуватися під відбування покарання.

Третя ознака логічно випливає як із легальної, так і доктринальної складових.

Так, згідно з ч. 2 ст. 43 КПК України, засудженим у кримінальному провадженні є обвинувачений, обвинувальний вирок суду щодо якого набрав законної сили [4]. Отже, знаковим для набуття відповідного правового статусу є саме набрання обвинувальним вироком суду законної сили.

Відповідно до вимог ст. 374, 395 КПК України, вирок суду набирає законної сили після закінчення строку апеляційного оскарження, вказаного у вироку [4]. Саме цей вирок, як зазначено у ст. 4 Кримінально-виконавчого кодексу (далі – КВК) України, і є підставою для відбування покарання засудженим [5].

Загальновизнаною у кримінально-виконавчому праві України є позиція, згідно з якою відбування покарання розуміють як забезпечений державним примусом правовий стан засудженого, що настає після того, як обвинувальний вирок набирає законної сили, і полягає в підпорядкуванні поведінки засудженого обмеженням прав та свобод, передбачених у Кримінальному кодексі України відповідними покараннями [6, с. 7–8];

4) легальний (законодавчо закріплений) характер прав засуджених, оскільки як правовий статус загалом, так і права засуджених зокрема визначено у главі 2 й інших нормах КВК України та інших законах України. Те саме стосується порядку і умов виконання та відбування конкретних видів покарань, у межах яких до засуджених застосовуються відповідні обмеження, а також реалізуються права. Важливо зазначити, що ця ознака повною мірою корелює з конституційним положенням, передбаченим п. 14 ст. 92 Основного Закону

України, відповідно до якого організація і діяльність органів і установ виконання покарань, порядок виконання судових рішень визначаються виключно законами України [3]. Також у розглядуваній ознаці прав засуджених втілюється такий принцип кримінально-виконавчого законодавства, виконання і відбування покарань, як законність [7].

Для дотримання відповідного принципу персоналом органів і установ виконання покарань важливо пам'ятати конституційне положення ч. 2 ст. 19, згідно з якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [3].

Більше того, існують такі права засуджених, безпосередній реалізації яких присвячено декілька нормативно-правових актів.

Так, наприклад, право засуджених на особисту безпеку гарантовано у ст. 3 Конституції України та ст. 10 КВК України, а порядок його забезпечення – у спеціальних законах (зокрема, Законі України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [8]), ст. 7, 42, 228, 232, 336 КПК України [4], деяких нормах КВК України (ст. 102–104) [5], а також у п. 6 розд. XXVII «Особливості зміни умов тримання засуджених до позбавлення волі» Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань [9].

У свою чергу, право засуджених на охорону здоров'я гарантовано у ст. 3, 49 Конституції України та абз. 6 ч. 1 ст. 8, абз. 5 ч. 1 ст. 107 КВК України, а порядок його забезпечення – у спеціальних законах (зокрема, Основах законодавства України про охорону здоров'я [10]), деяких нормах КВК України (ст. 116) [5], в абз. 6, 7 п. 1 розд. V «Порядок прийняття засуджених та повідомлення про їх прибуття до установ виконання покарань», п. 3, 6 розд. XXII «Матеріально-побутове забезпечення та медичне обслуговування засуджених» Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань [9], інших підзаконних нормативно-правових актах Міністерства юстиції України й інших центральних органів виконавчої влади [11; 12];

5) міжгалузевий характер прав засуджених та механізму їх реалізації. Так, наприклад, право засуджених на особисту безпеку пов'язано з кримінологією (зокрема в контексті зв'язку із так званою віктимною поведінкою особи), право на охорону здоров'я – з медичним правом та Основами законодавства України про охорону здоров'я, право звертатися до Європейського суду з прав людини та інших міжнародних організацій – із правом Європейського Союзу та міжнародним правом тощо.

У свою чергу, в разі порушення прав засуджених виникають правовідносини у сфері реалізації заходів дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності.

Отже, в цій ознаці виявляється багаторівневий підхід до класифікації прав людини, що чинить вплив на правовий статус засуджених;

6) загальний та спеціальний характер прав засуджених.

Так, до загальних прав засуджених належать права, що властиві й особам в умовах вільного суспільства. Більшість із загальних прав засуджених закріплені на рівні Конституції України. Зокрема, до загальних прав засуджених належать такі, як:

– на гуманне ставлення до них та на повагу їх людської гідності (абз. 3 ч. 1 ст. 8 КВК України, ст. 3 Конституції України);

– на охорону здоров'я (абз. 6 ч. 1 ст. 8 КВК України, ст. 3, 49 Конституції України);

– на соціальне забезпечення (абз. 7 ч. 1 ст. 8 КВК України, ст. 46 Конституції України);

– на оплачувану працю (абз. 9 ч. 1 ст. 8 КВК України, ст. 43 Конституції України);

– на здійснення свободи сповідувати будь-яку релігію (абз. 10 ч. 1 ст. 8 КВК України, ст. 35 Конституції України);

– право засуджених іноземців підтримувати зв'язок з дипломатичними представництвами і консульськими установами своїх держав, осіб без громадянства, а також громадян держав, що не мають дипломатичних представництв або консульських установ в Україні, – з дипломатичними представництвами держави, яка взяла на себе охорону їхніх інтересів, або міжнародними органами чи організаціями, які здійснюють їх захист (ч. 3 ст. 8 КВК України, ст. 26 Конституції України);

– на особисту безпеку (ст. 10 КВК України, ст. 3 Конституції України) та ін.

Водночас спеціальні права засуджених або випливають із правового статусу суб'єкта відбування покарання (засудженого в силу юридичного факту відбування покарання), або залежать від специфіки виконання та відбування того чи іншого виду покарання. Так, до спеціальних прав засуджених належать:

– право на отримання інформації про свої права і обов'язки, порядок та умови виконання та відбування призначеного судом покарання (абз. 2 ч. 1 ст. 8 КВК України);

– право отримувати у встановленому законом порядку передачі (абз. 8 ч. 1 ст. 8 КВК України);

– право на належне матеріально-побутове забезпечення (абз. 11 ч. 1 ст. 8 КВК України);

– право на побачення (ч. 4 ст. 8 КВК України);

– права засуджених до конкретних видів покарань (ч. 3 ст. 51, ч. 2 ст. 59, ч. 1, 2 ст. 107, ч. 5 ст. 151 КВК України);

– права окремих категорій (жінок, неповнолітніх) засуджених у межах одного виду покарання (ст. 141, 143 КВК України).

Також спеціальні права засуджених до різних видів покарань випливають із норм, що встановлюють порядок і умови виконання та відбування відповідних покарань;

7) відповідність праву засудженого відповідного обов'язку адміністрації органу чи установи виконання покарань. Так, згідно з теорією кримінально-виконавчого права [13] будь-якому праву суб'єкта відбування покарання (засудженого) має кореспондувати відповідний обов'язок суб'єкта виконання покарання (органу чи установи виконання покарань). В окремих випадках така кореляція закріплюється в нормах кримінально-виконавчого законодавства. Яскравий приклад – положення абз. 2 ч. 1 ст. 8 КВК України, відповідно до якого «засуджені мають право на отримання інформації про свої права і обов'язки, порядок та умови виконання та відбування призначеного судом покарання. Адміністрація установи чи органу, який виконує покарання, зобов'язана надати засудженим зазначену інформацію, а також ознайомлювати їх із змінами порядку і умов відбування покарань» [5].

**Висновки.** Таким чином, наведені вище сутнісні ознаки поняття «право засуджених» дають можливість краще зрозуміти місце цього структурного елемента в системі правового статусу засуджених та прослідкувати як доктринальне, так і нормативно-правове підґрунтя різних прав засуджених до різних видів покарань, що важливо з позицій їх гарантування, забезпечення й захисту. Також лише за наявності всіх перелічених системних ознак те або інше право засуджених набуває реального змісту, а тому варто враховувати це під час реалізації заходів, пов'язаних із забезпеченням державою та особою відповідного права.

**Список використаних джерел:**

1. Селиверстов В. И. Законные интересы, как элемент правового статуса лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы. *Правовое и методическое обеспечение исполнения уголовных наказаний*: сб. науч. тр. Москва: Изд-во ВНИИ МВД РФ, 1994. С. 10–24.

2. Кримінально-виконавче право України: підручник / О. М. Джужа та ін.; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. О. М. Джужі. Київ: Атіка, 2010. 752 с.

3. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради Ук*раїни. 1996. № 30. Ст. 141.

4. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.

5. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11.07.2003 р. № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 3–4. Ст. 21.

6. Степанюк А. Х. Діяльність органів та установ виконання покарань як предмет регулювання кримінально-виконавчого права. *Кримінально-виконавче право*: підручник / В. В. Голіна, А. Х. Степанюк, О. В. Лисодєд та ін.; за ред. В. В. Голіни і А. Х. Степанюка. Харків: Право, 2011. 328 с.

7. Стулов О. О. Реалізація принципу законності при виконанні та відбуванні покарання у виді позбавлення волі на певний строк: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Запоріжжя, 2011. 20 с.

8. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23.12.1993 р. № 3782-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1994. № 11. Ст. 51.

9. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань: наказ Міністерства юстиції України від 28.08.2018 р. № 2823/5. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1010-18.

10. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 р. № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 4. Ст. 19.

11. Про затвердження Порядку взаємодії закладів охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України із закладами охорони здоров'я з питань надання медичної допомоги особам, узятим під варту: наказ Міністерства юстиції України, Міністерства охорони здоров'я України від 10.02.2012 р. № 239/5/104. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0212-12.

12. Про затвердження Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі: наказ Міністерства юстиції України, Міністерства охорони здоров'я України від 15.08.2014 р. № 1348/5/572. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0990-14.

13. Наташев А. Е., Стручков Н. А. Основы теории исправительно-трудового права. Москва: Юрид. лит., 1967. 192 с.

**ВІРТ А. О.,**
аспірантка кафедри кримінального права
*(Національний університет*
*«Одеська юридична академія»)*
*ORCID: 0000-0002-1938-4943*

**УДК 343.9:343.77**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.22**

# НЕЗАКОННЕ ВИДОБУВАННЯ КОРИСНИХ КОПАЛИН У РАКУРСІ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО ДИСКУРСУ

В роботі визначені основні тенденції розвитку політики протидії незаконному користуванню корисними копалинами та видобутку бурштину як самостійної підсистеми, що реалізується у вигляді: мінімального втручання в сталий розвиток екосистем (пріоритет субституції, адитивності заходів впливу), розвитку відновного правосуддя (вирішення конфліктів між потерпілим та правопорушником і суспільством на особистому рівні), диверсифікації заходів кримінально-правового впливу на фізичних та юридичних осіб; використання покарання, зокрема, позбавлення волі, як останнього засобу державного впливу на екологічні кримінальні правопорушення;

Зроблено висновок про необхідність уточнення об'єктивної сторони основних складів незаконного видобування корисних копалин та видобутку бурштину. Доведено, що незаконне користування корисними копалинами та бурштином повинно бути криміналізоване у вигляді видобування, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захо-

ронення предмету злочину. В цілому така діяльність може бути охарактеризована як незаконне поводження з корисними копалинами.;

Доводиться, що розповсюдженість природних багатств на території України, застаріла система соціального регулювання процесів державного управління видобуванням корисливих копалин, відносна поширеність корисливої мотивації у період транзиції, слабкий соціальний контроль визначають відповідні соціальні та нормативні передумови актуалізації кримінально-правової протидії правопорушенням у сфері незаконного видобування корисних копалин.

Запропоновано прийняти нову редакцію норми про протидію незаконному поводженню з корисними копалинами, відокремивши в основний склад кримінального правопорушення склад незаконного поводження з корисними копалинами, в якому чітко визначити перелік дій у галузі незаконного використання корисних копалин загальнодержавного значення, зробивши кваліфікованим складом незаконне поводження з бурштином. Це відповідає усталеним засадам ефективного функціонування норм, спрямованих на протидію механізмам незаконного економічного використання природних багатств України.

***Ключові слова:*** *кримінальна політика, незаконна добича, корисні копалини, екологічні злочини, сталий розвиток, бурштин*

**Virt A. A. Illegal mining in the perspective of modern Ukrainian discourse**

The paper identifies the main trends in the development of policies to combat the illegal use of minerals and amber mining as an independent subsystem, which is implemented in the form of: minimal interference in sustainable development of ecosystems (priority of substitution, additivity measures), the development of restorative justice. society at the personal level), diversification of measures of criminal law influence on individuals and legal entities; use of punishment, in particular, imprisonment, as the last means of state influence on environmental criminal offenses;

It is concluded that it is necessary to clarify the objective side of the main components of illegal mining and amber mining. It has been proven that the illegal use of minerals and amber should be criminalized in the form of extraction, transportation, storage, processing, disposal, disposal, removal or burial of the object of the crime. In general, such activities can be described as illegal handling of minerals .

It is proved that the prevalence of natural resources on the territory of Ukraine, outdated system of social regulation of public administration of mining, the relative prevalence of selfish motivation during the transition, weak social control determine the relevant social and regulatory prerequisites for updating criminal law offenses.

It is proposed to adopt a new version of the rule on combating illegal handling of minerals, separating the main part of the criminal offense of illegal handling of minerals, which clearly defines the list of actions in the field of illegal use of minerals of national importance, making qualified warehouse. This corresponds to the established principles of effective functioning of norms aimed at counteracting the mechanisms of illegal economic use of Ukraine's natural resources.

***Key words:*** *criminal policy, illegal mining, minerals, ecological crimes, sustainable development, amber*

**Вступ.** Сучасні процеси реформування кримінального права, зміни у правозастосовчій діяльності, поряд з інтенсивним використанням природних ресурсів у законний та незаконний спосіб, вимагають постійного підвищення рівня кримінально-політичного аналізу проблеми, вдосконалення існуючих та розробки новітніх технологій протидії екологічним злочинам та злочинам проти власності, нормативного забезпечення процесу користування природними ресурсами.

Незважаючи на наявність у чинному Кримінальному кодексі України (далі – КК України) низки правових норм, що стосуються протидії злочинам у галузі незаконного користування природними ресурсами, на сьогодні сталого механізму його правового забезпечення поки не сформовано.

Негативні наслідки злочинів цієї категорії призводять до заподіяння збитків економіці країни та екології у тих регіонах, в яких розміщено поклади корисних копалин і ведеться їх активне видобування. Законодавство, що регулює ці відносини, потребує вдосконалення, оскільки йому притаманні такі риси, як непослідовність, певна неузгодженість з іншими загальними нормами, незавершеність, відсутність стабільності, чітких юридичних визначень та гарантій.

У цьому сенсі велике значення мають кримінально-правові дослідження, проведені такими вченими, як В.І. Андрейцев, В.І. Антипов, П.С. Берзін, А.Б. Блага, С.Б. Гавриш, О.О. Дудоров, Д.О. Калмиков, М.В. Комарницький, М.Й. Коржанський, М.І. Панов, В.К. Матвійчук, І.І. Мітрофанов, А.А. Музика, Н.В. Нетеса, А.М. Притула, В.П. Самокиш, С.І. Селецький, О.А.Турлова, В.В.Щаблистий, О.П. Шем'яков, А.М. Шульга, М.І. Хавронюк та ін. Присвячена аналізу відповідальності за незаконне видобування корисних копалин ґрунтовна монографія О.О.Дудорова, Д.О.Калмикова, М.В.Комарницького [1], не охоплює низки питань, пов'язаних з незаконним поводженням з природними ресурсами та бурштином.

**Постановка завдання. Мета статті** полягає у з'ясуванні особливостей, правової природи та характерних рис кримінально-правової протидії незаконному використанню корисних копалин загальнодержавного значення, визначенні проблем формування сукупності правових приписів, присвячених протидії незаконному поводженню з корисними копалинами (ст.ст.240, 2401 КК України).

**Результати дослідження.** Дослідження кримінально-правової протидії незаконному видобуванню природних ресурсів є складним процесом вивчення доктринальних та економічних передумов криміналізації таких діянь, особливостей формування сучасної концепції кримінально-правової охорони злочинів проти довкілля і власності та перспектив удосконалення відповідних норм.

Відомо, що серед злочинів проти довкілля незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення та незаконне поводження із бурштином посідають особливе місце. Добича корисних копалин стала проблемою планетарного значення. Відмова від вуглеводородів призвела до зростання видобування необхідних мінералів для виробництва акумуляторів. Попит на золото та дорогоцінне каміння залишається стабільним як у державних, так і у кримінальних колах. Надра та корисні копалини в них для кожної країни є одним з основних елементів, що забезпечують розвиток та належну роботу більшості секторів економіки, безпеку та добробут населення [2, с. 411].

Серед злочинів проти довкілля незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення посідає особливе місце. Негативні наслідки злочинів цієї категорії призводять до заподіяння збитків економіці країни та екології у тих регіонах, в яких розміщено поклади корисних копалин і ведеться їх активне видобування. Саме тому перед державою постає завдання охорони навколишнього природного середовища та контролю за раціональним використанням корисних копалин. Методологія розгляду цього питання повинна бути заснована на концепті сталого розвитку, коли економічне зростання, матеріальне виробництво і споживання, а також інші види діяльності суспільства відбуваються в межах, які визначаються здатністю екосистем відновлюватися, поглинати забруднення і підтримувати життєдіяльність теперішніх та майбутніх поколінь

Законодавець України, прагнучи диверсифікувати відповідальність за злочини проти встановленого порядку добування корисних копалин, особливо відокремив: незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення як загальний склад злочину у ч. 2 ст. 240 КК України [1], та незаконне видобування бурштину, а так само збут, придбання, зберігання, передачу, пересилання, перевезення, переробку бурштину, законність походження якого не підтверджується відповідними документами у ст. 240-1 КК України;

дослідження, розвідування, розробку природних багатств та інші роботи на континентальному шельфі України, які провадяться іноземцями, якщо це не передбачено договором між Україною і заінтересованою іноземною державою, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України або спеціальним дозволом, виданим у встановленому законом порядку, – у ч. 2.ст. 244 КК України.

Корисною копалиною називається природне мінеральне утворення, яке використовується в господарській діяльності людини безпосередньо або після певної переробки [3; 4].

Безпосереднім об'єктом незаконного видобування корисних копалин виступає порядок охорони надр та корисних копалин, господарські відносини, відносини власності, гірничі відносини, охорона та раціональне використання надр. Оскільки в ч. 2 ст. 240 КК України йдеться про незаконне видобування не надр, а корисних копалин загальнодержавного значення, то і вести мову слід про порушення права власності Українського народу не на надра, а на корисні копалини загальнодержавного значення, що знаходяться на території України. Звідси використовується поняття права природноресурсової власності в об'єктивному розумінні, що являє собою сукупність правових норм, які закріплюють і охороняють способи набуття, умови реалізації та порядок припинення правомочностей власності на предмети природи і об'єкти матеріального світу для задоволення потреб окремих осіб, їх об'єднань, громад, держави або усього суспільства. Основним безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого ст. 240-1 КК України, варто вважати суспільні відносини, що забезпечують власність на бурштин та встановлений порядок раціонального і комплексного використання й охорони корисних копалин загальнодержавного значення – бурштину. Додатковим факультативним об'єктом злочинів, що вивчаються можуть бути життя і здоров'я особи, інші блага. Об'єктивна сторона екологічних злочинів в цілому охоплює суспільно небезпечні діяння (дії чи бездіяльність), які приводять до порушення екологічного балансу в довкіллі, встановленого порядку використання природних ресурсів, нормативів екологічної безпеки.

Незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення та бурштину це здійснення їх видобування без відповідного дозволу (без акту про надання гірничого відводу або з відхиленням від умов, зазначених у цьому документі). Злочин буде мати місце і в тому разі, коли дозвіл є підробленим або простроченим.

Поруч з цим диспозиція ст. 2401 КК України є штучною, яка не відповідає вимогам кримінально-правої політики, та у майбутньому повинна бути зміненою. Не витримує критики й інший варіант подій, за яким проводиться сверхспеціалізація складів злочинів, чи, навпаки, регулювання обмежується лише загальними функціями. Це безпосередньо стосується питань криміналізації добування бурштину та юридичної визначеності діяння та протирічить усталеній практиці ЄСПЛ [5, с. 125]. Виходячи з того, вважається за необхідне поширити характеристики незаконного видобування корисних копалин та бурштину за рахунок диверсифікації засобів здійснення незаконних операцій із корисливими копалинами, та гармонізації складу із відповідними статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення з використанням об'єднуючого терміну «незаконне поводження».

Необхідне формулювання єдиного складу кримінального правопорушення піти шляхом виокремлення окремих дій, пов'язаних із незаконним поводженням із корисними копалинами та міжнародних рекомендацій з приводу криміналізації незаконного обігу та поводження з корисними копалинами .

Таким чином незаконне поводження з корисними копалинами може бути визначене з точки зору об'єктивної сторони складів злочинів, що розглядаються, як незаконне видобування корисних копалин, а так само збут, придбання, зберігання, передача, пересилання, перевезення, оброблення, утилізація, знешкодження, видалення або захоронення корисних копалин загальнодержавного значення, законність походження яких не підтверджується відповідними документами.

Суб'єкт основних складів злочинів загальний. Слід підтвердити, що найбільша кримінальна активність сільських жителів спрямована на вчинення незаконного видобування корисних копалин та бурштину. Справи є високолатентними. За нашими даним до

суду з постановою обвинувального вироку щороку доходить дійшло лише декілька десятків справ. До того ж вони загалом стосуються злочинів, які вчинено індивідуальними суб'єктами. Вочевидь, розповсюдженість незаконного добування корисних копалин на території Волинської та Рівненської області дозволяє казати про масовий характер цих діянь, пов'язаний із груповим вчиненням злочинів, що вивчаються.

Доволі часто вказані кримінальні правопорушення вчинюються під прикриттям діяльності юридичних осіб та організовано [5]. Вважаємо, що це дозволяє використати модель застосування кримінально-правових заходів відносно юридичних осіб, які, чи від імені чи на користь яких було вчинено злочини, передбачені ст.ст.240-240-1 КК України. Для цього пропонується:

Ч. 1 Статтю 96-3 Кримінального кодексу України доповнити пунктом 6 «вчинення її уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи будь-якого із кримінальних правопорушень, передбачених 240, 240-1 цього Кодексу».

У Ч 2 Примітки до ст.96-3 після цифр «209» доповнити цифрами «240, 240-1».

Суб'єктивна сторона незаконного видобування корисних копалин та незаконного видобування, збуту, придбання, передачі, пересилання, перевезення, переробки бурштину характеризується лише прямим умислом. Згідно положенням діючої доктрини, умисел є прямим, якщо особа усвідомлює фактичні обставини вчинюваного діяння та його протиправність і бажає його вчинити. Що стосується мотивів та цілей вчинення вказаних злочинів, то для кваліфікації діяння вони не відіграють особливої ролі. Поруч з цим кримінологами з'ясована цікава тенденція розвитку мотивації екологічної злочинності – трансформації (внаслідок безкарності та високої прибутковості цієї діяльності) мотивів забезпечення сім'ї найнеобхіднішим (наприклад, продуктами харчування – рибою та дичиною; дровами для опалення і т. ін.) у мотиви збагачення [7].

Наведене свідчить о подальшій професіоналізації злочинців, спеціалізації за ознаками службової діяльності, проявам ознак організованості в кримінальній активності у вигляді промислу, підвищенню рівня корупційності.

**Висновки.** Розповсюдженість природних багатств на території України, застаріла система соціального регулювання процесів державного управління видобуванням корисливих копалин, відносна поширеність корисливої мотивації у період транзиції, слабкий соціальний контроль визначають відповідні соціальні та нормативні передумови актуалізації кримінально-правової протидії правопорушенням у сфері незаконного видобування корисних копалин.

Вважаємо, що існуюча конструкція ст.240 КК України потребує певної корекції. Делікт ставлення у небезпеку (порушення правил охорони та використання надр) поєднується із корисливим та корупційним за природою незаконним видобуванням корисних копалин. Вочевидь, що, якщо перше криміналізоване лише із превентивними цілями, то друге, – поширене посягання на власність Українського народу, яке лише в силу сталої традиції поєднується із злочинами проти довкілля. Це дозволяє зробити попередній висновок про необхідність виокремлення усіх видів незаконного посягання на корисливі копалини у окремий самостійний склад злочину, який посягає на суспільні відносини охорони права власності на природні копалини.

**Список використаних джерел:**

1. Дудоров О.О., Комарницький М.В., Калмиков Д.О. Кримінальна відповідальність за незаконне видобування корисних копалин в Україні : монографія Суми : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2016. 567 с.

2. Щаблистий В.В. Ефективність кримінально-правового забезпечення екологічної безпеки людини. *Науковий вісник Дніпропетровського інституту внутрішніх справ.* 2013. № 1. С. 412-418.

3. Нетеса Н. В. Кримінальна відповідальність за порушення правил охорони або використання надр : автореф. дис. …канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2012. 33 с.

4. Максіменцев М.Г. Протидія злочинності у сфері надрокористування : монографія Харків : Панов А. М., 2019.487 с.

5. Туляков В.О. Принцип законності у динаміці рішень ЄСПЛ та розвиток кримінального законодавства України. *Концептуальні засади Нової редакції Кримінального кодексу України* : матер. міжн. наукової конференції. Харків, 2019. С. 125-130.

6. Tulyakov, V. The dualism of business victimization and organized crime. *Trends in Organized Crime.* March 2001. 6(3):94-99 DOI:10.1007/s12117-001-1008-4

7. Турлова Ю. А. Протидія екологічній злочинності в Україні: кримінологічні та кримінально-правові засади : дис. …доктора юрид. наук 12.00.08. Київ, 2018. 465 с.

**ФОМЕНКО А. Є.,**
кандидат юридичних наук,
ректор
*(Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)*
*ORCID: 0000-0003-3755-4130*

**УДК 343.91**
**DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.3-2.23**

# ДОСВІД КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ УГОРЩИНИ ТА ЕСТОНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Актуальність статті полягає в тому, що з утворенням в Україні Національної поліції рівень довіри до цього правоохоронного органу суттєво зріс. Водночас, для того, щоб зберегти названу тенденцію, важливо демонструвати ефективну роботу, що проявляється у зменшенні рівня злочинності. Для досягнення подібної динаміки важливо проводити якісну кримінологічну роботу, накшталт тієї, яку реалізує поліція країн Європейського союзу. Метою статті є дослідження досвіду кримінологічної діяльності поліції Угорщини та Естонської Республіки. Встановлено, що кримінологічна діяльність займає одне з центральних місць в роботі поліції Угорщини та Естонської Республіки. Визначено, що Закон Угорщини «Про поліцію» передбачає цілий ряд функцій, пов'язаних із кримінологічною діяльністю поліції, які не просто носять декларативний характер, а активно реалізовуються на практиці. Зокрема, заслуговує на увагу проект «І сам так не роби, і комусь не дозволяй!», який спрямований на попередження ювенальної злочинності та насильства в школах. Запропоновано перейняти досвід реалізації цього проекту в Україні. З'ясовано, що важливою в контексті профілактичної діяльності поліції є наявність спеціальних інформаційних баз. Названий вище нормативно-правовий акт передбачає утворення поліцією Естонської Республіки «Інформаційної системи ПОЛІС», до якої вносяться дані про кримінальні провадження, відомості про профілактичні заходи, дані про діяльність слідчих ізоляторів тощо. На основі аналізу положень естонського Закону «Про поліцію та прикордонну охорону» зроблено висновок про те, що діяльність цього правоохоронного органу зорієнтована на профілактику злочинів та адміністративних правопорушень. На особливу увагу заслуговує проект «Інтернет-констеблі», спрямований на залучення поліцейських до мережі

Інтернет з метою налагодження ефективної комунікації з населенням. Крім того, цікавим виглядає рішення запровадити символ поліції, яким в Естонській Республіці є лев на ім'я Лео (такий захід дозволив сформувати позитивний імідж поліції в очах дітей).

***Ключові слова:*** *кримінологія, поліція, запобігання злочинності, поліцейська діяльність, кримінологічна діяльність, профілактична діяльність.*

**Fomenko A. Ye. Experience of criminological activity of police Hungary and the Republic of Estonia**

The relevance of the article is that with the formation of the National Police in Ukraine, the level of trust in this law enforcement agency has increased significantly. At the same time, in order to maintain this trend, it is important to demonstrate effective work, which is manifested in reducing crime. To achieve such dynamics, it is important to conduct high-quality criminological work, similar to that carried out by the police of the European Union. The aim of the article is to study the experience of criminological activities of the police of Hungary and the Republic of Estonia. It has been established that criminological activity occupies one of the central places in the work of the police of Hungary and the Republic of Estonia. It has been determined that the Hungarian Law on the Police provides for a number of functions related to the criminological activities of the police, which are not merely declarative in nature, but are actively implemented in practice. In particular, the project "Do not do it yourself, and do not let anyone!", Which aims to prevent juvenile delinquency and violence in schools, deserves attention. It is proposed to adopt the experience of implementing this project in Ukraine. It was found that the availability of special information databases is important in the context of police prevention activities. The above-mentioned legal act provides for the establishment by the police of the Republic of Estonia of the "POLIS Information System", which includes data on criminal proceedings, information on preventive measures, data on the activities of pre-trial detention centers, etc. Based on the analysis of the provisions of the Estonian Law on Police and Border Guard, it was concluded that the activities of this law enforcement body are focused on the prevention of crimes and administrative offenses. Of particular note is the Internet Constable project, aimed at attracting police officers to the Internet in order to establish effective communication with the public. Also interesting is the decision to introduce a police symbol, which in the Republic of Estonia is a lion named Leo (such an event allowed to form a positive image of the police in the eyes of children).

***Key words:*** *criminology, police, crime prevention, policing, criminology, prevention.*

**Вступ.** З утворенням в Україні Національної поліції рівень довіри до цього правоохоронного органу суттєво зріс. Водночас, для того, щоб зберегти названу тенденцію, важливо демонструвати ефективну роботу, що проявляється у зменшенні рівня злочинності. Для досягнення подібної динаміки важливо проводити якісну кримінологічну роботу, накшталт тієї, яку реалізує поліція країн ЄС.

**Стан дослідження.** Варто вказати, що питанню кримінологічної діяльності поліції приділялася й приділяється чимала увага у працях таких вітчизняних вчених, таких як С. В. Бабанін, А. М. Бабенко, О. М. Бандурка, А. Б. Блага, В. С. Батиргареєва, В. М. Бесчастний, Є. М. Блажівський, І. Г. Богатирьов, В. І. Борисов, Р. С. Веприцький, М. Г. Вербенський, В. В. Голіна, Б. М. Головкін, В. К. Грищук, Л. М. Давиденко, Ю. Б. Данильченко, С. Ф. Денисов, Т. А. Денисова, О. М. Джужа, В. М. Дрьомін, В. П. Ємельянов, О. О. Житний, А. П. Закалюк, А. Ф. Зелінський, О. С. Іщук, О. Г. Кальман, А.В. Коваленко, Т. В. Корнякова,

О. Г. Колб, О. М. Костенко, І. М. Копотун, О. М. Литвак, О. М. Литвинов, О. А. Мартиненко, В. О. Меркулова, В. А. Мисливий, С. А. Мозоль, А. А. Музика, Ю. В. Нікітін, Ю. В. Орлов, Н. А. Орловська, В. М. Попович, В.В. Сокуренко, В. А. Тимошенко, В. П. Тихий, В. М. Трубников, В. О. Туляков, П. Л. Фріс, В. Б. Харченко, О. М. Храмцов, П. В. Хряпінський, В. В. Шаблистий, В. І. Шакун, О. С. Шеремет, О. Ю. Шостко, О. О. Юхно, Н. М. Ярмиш та ін. Водночас, досвід кримінологічної діяльності поліції інших держав (зокрема, Угорщини та Естонської Республіки) розглядався поверхнево.

**Метою статті** є дослідження досвіду кримінологічної діяльності поліції Угорщини та Естонської Республіки.

**Виклад основного матеріалу.** Перелічені держави своїми реформами (у тому числі в галузі правоохоронної діяльності) демонструють нам позитивний приклад перетворення на сучасну демократичну розвинену державу. Зокрема, ці країни є членами ЄС та НАТО (нагадаємо, саме ці напрями розвитку задекларовані в Конституції України), в яких рівень довіри населення до поліції є доволі високим, що зумовлено якісною профілактичною роботою цього правоохоронного органу.

Отже, розпочнемо наше дослідження з аналізу кримінологічної діяльності поліції Угорщини. Відповідно до Закону Угорщини від 1994 року «Про поліцію», поліція – це озброєний правоохоронний орган, що складається з підрозділів, які виконують загальні завдання поліції, підрозділу, що відповідальний за попередження та розкриття кримінальних правопорушень, підрозділу, відповідального за боротьбу з тероризмом та міграційної поліції.

Отже, структура поліції Угорщини складається з чотирьох видів поліції. Не дивлячись на те, що попередженням та розкриттям кримінальних правопорушень займається окремий вид поліції, даний обов'язок є універсальним та поширюється на всі підрозділи.

Ч. 1 ст. 1 названого нормативно-правового акта [1] передбачає ряд завдань поліції у сфері попередження злочинності, правоохоронної діяльності та державного управління. Зокрема, поліція:

1) здійснює профілактику кримінальних правопорушень, в ході якої простежує кримінальну ситуацію в Угорщині, досліджує ризики вчинення кримінальних правопорушень, спроб вчинення кримінальних правопорушень тощо;

2) виконує повноваження органу по розслідуванню порушень, бере участь у попередженні та виявлені правопорушень;

3) виконує службові завдання, пов'язані з виготовленням, розповсюдженням та використанням відповідних засобів та матеріалів, небезпечних для публічної безпеки;

4) вживає необхідні заходи для вирішення конфліктних та масових міграційних ситуацій, які несуть пряму загрозу державному ладу та для попередження протиправних дій, спрямованих проти державного ладу;

5) здійснює внутрішній контроль з метою попередження та розкриття злочинів, вказаних у цьому законі;

6) на території Угорщини: а) виявляє терористичні організації; б) попереджує, виявляє та протидіє спробам окремих осіб, груп та організацій вчинити терористичні злочини; г) протидіє спробам окремих осіб, груп осіб та організацій сприяти діяльності терористичної організації шляхом надання фінансових ресурсів або будь-яким іншим способом;

7) сприяє підтриманню порядку у початкових та середніх школах за ініціативою шкіл тощо.

Наведені положення угорського Закону «Про поліцію» демонструють важливість кримінологічної діяльності поліції в питанні протидії злочинності та є типовими для країн ЄС (наприклад, схожі норми зустрічаються у румунському Законі «Про організацію та функціонування румунської поліції»).

Цікавою та унікальною виглядає функція угорської поліції у вигляді підтримання порядку у початкових та середніх школах. Окрім безпосередньої охорони закладів освіти, поліція намагається брати участь у вихованні молоді шляхом розроблення різноманітних тренінгів та освітніх програм.

Як приклад, в Угорщині розроблено проект «І сам так не роби, і комусь не дозволяй!» («Разом задля майбутнього»), спрямований на попередження ювенальної злочинності та насильства в школах, захист дітей. Він має на меті поставити під контроль і викорінити насильницьку поведінку в школах шляхом формування у вчителів ефективних навичок спілкування з учнями й вирішення конфліктних ситуацій між ними. В основу проекту покладено комплексну методику управління конфліктними ситуаціями в колективі з метою недопущення ювенальної злочинності, зокрема крадіжок. Проект також покликаний допомогти цільовим групам (підліткам) і відповідним фахівцям (вчителям, соціальним працівникам) краще розуміти один одного. Він має чимало складників і передбачає певну послідовність дій, метою яких є виховання дітей як законослухняних громадян, вироблення у них професійної орієнтації, формування позитивного ставлення до життя і надання методичної допомоги вчителям. Крім того, проект інформує громадян про їхні права, специфіку роботи поліції та шляхи уникнення небезпечних ситуацій [2, с. 99-100].

Думається, така робота з дітьми та вчителями здатна вилитись у суттєве зменшення рівня злочинності серед неповнолітніх. Крім того, в майбутньому за допомогою такої роботи держава може отримати освічене законослухняне покоління, яке сприятиме розбудові та модернізації держави.

Зауважимо, що схожі програми функціонують і у Республіці Польща, Словацькій Республіці та Румунії. Наслідком їх впровадження є поступове зменшення рівня злочинності всередині країни.

Розглянемо досвід такої країни Балтії, як Естонська Республіка, яка, як і Україна, свого часу входила до складу колишнього СРСР. Після розпаду Радянського Союзу Естонська Республіка зіштовхнулась зі схожими проблемами в частині побудови сучасної демократичної держави з ефективними в частині боротьби зі злочинністю правоохоронними органами, що і Україна.

Основним нормативно-правовим актом, що регламентує діяльність поліції є Закон від 06.05.2009 «Про поліцію та прикордонну охорону». Відповідно до ст. 2 даного законодавчого акта, поліція – це орган виконавчої влади, який входить у сферу управління Міністерства внутрішніх справ та основними функціями якого є охорона публічного порядку, охорона кордонів, виявлення та усунення забруднення морського середовища, організація пошуків та рятувальні операції на морі, організація питань у сфері громадянства та міграції [3].

Охорона вказаних соціальних цінностей (або ж суспільних відносин, до складу яких вони входять) досягається як шляхом безпосереднього реагування поліцією на факти антисуспільної поведінки, так і за допомогою проведення заходів профілактики.

Як зазначає В.В. Чумак, до заходів роз'яснювально-превентивної діяльності естонської поліції належать:

1. Запровадження символу поліції, яким став лев. Його зображення розміщено на державному Гербі Естонської поліції й на емблемі Департаменту поліції та державної охорони, знаменуючи шляхетність і відданість своїй справі. Лев на ім'я Лео є символом естонської поліції передусім для дітей, які його обрали, тому що, на їхню думку, він символізує свободу [4, с. 198].

Таке рішення дозволяє з дитинства привчати населення до думки, що поліцейський – це певний супергерой, який завжди допоможе у скрутній ситуації, а не каратель, зустріч з яким може обернутися проблемами. Крім того, подібний підхід сприяє правовому вихованню молоді.

Зауважимо, що вказаний напрям діяльності схожий на той, що проводиться поліцією Румунії (румунською поліцією було створено чотири персонажі, які дозволяють налагодити контакт з дітьми (песик, комісар поліції, хороший хлопчик та пухнастий агент), сприяють їх вихованню в дусі законослухняності).

2. Уведення в дію телефону гарячої лінії 612 3000, окрім основного телефонного номера 112. Телефоном гарячої лінії клієнти можуть отримати інформацію з питань: заповнення анкет, клопотань; чинні кампанії Департаменту поліції Естонії та прикордонної поліції; стан розслідування в справі; перебіг проваджень по документах; місце знаходження евакуйованих автомобілів тощо.

3. Розміщення на сайтах поліції «превенційних порад» населенню, які підготували висококваліфіковані фахівці, зокрема потерпілим чи свідкам від правопорушення, алгоритмів уникнення або вирішення кризових ситуацій, а також оптимальних шляхів усунення наявних загроз, стан дорожнього руху в разі візитів іноземних делегацій тощо [4, с. 198].

Отже, будь-який громадянин може отримати різну інформацію кримінологічного характеру, яка дозволить йому зменшити рівень віктимності.

Загалом, перелічені види діяльності є досить цікавими та, в разі професійного підходу з боку поліції, здатні призвести до суттєвого зменшення рівня злочинності у державі.

Варто зауважити, що у згаданому вище Законі Естонської Республіки «Про поліцію та прикордонну охорону» передбачено, що однією з основних функцій поліції є попередження злочинів, передбачених законом про кримінальну відповідальність цієї держави, якщо даний обов'язок не покладено на інші правоохоронні органи.

Додамо, що подібний підхід застосовується і у Республіці Польща, Румунії, Словацькій Республіці та Угорщині. Як показує практика, він є не просто допустимим, а ефективним та необхідним.

Важливою в контексті профілактичної діяльності поліції є наявність спеціальних інформаційних баз. Названий вище нормативно-правовий акт передбачає утворення поліцією Естонської Республіки «Інформаційної системи ПОЛІС», до якої вносяться дані про кримінальні провадження, відомості про профілактичні заходи, дані про діяльність слідчих ізоляторів тощо.

Нагадаємо, схожі положення містяться і у ст. 26 «Формування інформаційних ресурсів поліцією» Закону України «Про Національну поліцію». Втім, певною перевагою естонської інформаційної системи є її багатофункціональність, яка досягається шляхом накопичення різних видів інформації.

Зауважимо, що у Естонській Республіці реалізується ряд цікавих проектів, спрямованих на профілактику злочинності. Наприклад, започаткування проекту «Інтернет-констеблі» в другій половині 2010 року стало втіленням ідеї залучення поліції до діяльності у віртуальній мережі задля підвищення безпеки в Інтернеті та покращання профілактичної роботи поліції. Основною метою проекту було створення віртуальних поліцейських осередків на вебпорталах, найчастіше відвідуваних і популярних серед молоді. Поліція створила власні акаунти та електронні адреси у веб-середовищі, яке найбільше використовується молодими естонцями, замість інтерактивної сторінки на сайті поліції або прикордонної служби (посилання на інтернет-констеблів розміщується також на сайті поліції). За акаунтами стоять конкретні офіцери поліції. Відтак, кожен користувач мережі знає, з ким саме він віртуально спілкується. Така робота дає змогу поліції наблизитися до громадян, краще здійснювати профілактичні заходи й завдяки своїй віртуальній присутності в електронній мережі зменшувати рівень злочинності в ній – передусім тих злочинів, які вчиняються молоддю та проти молодих людей [2, с. 91].

На нашу думку, така діяльність сприяє підвищенню рівня довіри до поліції. Крім того, налагоджений контакт з населенням дозволяє оперативно отримувати інформацію (у тому числі кримінологічного характеру).

Цікавим вбачається також проєкт «Триматися осторонь не означає бути в безпеці». Проєкт спонукає громадян втручатися в ситуацію з тим, щоб власними силами змінювати її на краще. Людям пояснюють, що через їхню бездіяльність хтось інший поряд може стати жертвою злочину. В рамках проєкту відбулася кампанія в ЗМІ (показ тематичного кліпу на телебаченні, розміщення плакатів, проведення інтерв'ю та публікації матеріалів з цієї теми), а естонська поліція провела заходи на місцях спільно з партнерами в державному, приватному і громадському секторах. У кліпі та на плакатах ішлося про відповідальність дорослих за продаж спиртного неповнолітнім. Із персоналом торгівельних закладів проводилися бесіди щодо перевірки віку покупців. Окремі заходи були спрямовані на широкий загал і на добровольців [2, с. 92].

Дійсно, як неодноразово зазначалося вище, ефективна протидія злочинності можлива лише в разі тісної співпраці поліції з іншими суб'єктами. Особливо важлива співпраця з громадами, від якої залежить стан злочинності у тому чи іншому населеному пункті.

З наведеного випливає, що діяльність поліції Естонської Республіки зорієнтована на профілактику злочинності. Поліція, як суб'єкт боротьби зі злочинністю, в більшості випадків робить ставку саме на кримінологічну діяльність, яка дозволяє зменшити кількість вчинюваних на території держави кримінальних правопорушень.

Отже, на підставі викладеного вище можна зробити висновок про те, що кримінологічна діяльність займає одне з центральних місць в роботі поліції Угорщини та Естонської Республіки. Цікавим вбачається досвід реалізації таких профілактичних програм, як «І сам так не роби, і комусь не дозволяй!» (Угорщина) та «Інтернет-констеблі» (Естонська Республіка), які, на нашу думку, доречно реалізувати і в Україні.

Перспективним напрямком подальших наукових пошуків вважаємо дослідження досвіду кримінологічної діяльності поліції таких країн Балтії, як Латвія та Литва.

**Список використаних джерел:**

1. A Rendőrségről: törvény. 1994. évi XXXIV // Wolters Kluwer Hungary Kft: weboldal. URL: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.tv (дата звернення: 27.02.2020).

2. Belinda Wijckmans, Dr. Noël Klima, Rosita Vanhauwaert. Поліцейська діяльність, орієнтована на громаду, в Європі: концепції, теорія та практика. Серія посібників EUCPN. Посібник № 2. Брюссель, 2012. 136 с. URL: https://cop.org.ua/ua/korysni-materialy/posibnik-politsejska-diyalnist-orientovana-na-gromadu-v-evropi-kontseptsiya-teoriya-ta-praktika (дата звернення: 27.02.2020).

3. Politsei ja piirivalve seadus. Vastu võetud 06.05.2009 // Riigi Teataja: veebilehele. URL: https://www.riigiteataja.ee/akt/104072020002 (дата звернення: 27.02.2020).

4. Чумак В. В. Інноваційні підходи до роз'яснювально-превентивної діяльності поліції Грузії та країн Балтії: досвід для України. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 1 (85). С. 193-200.

## ЗМІСТ

***РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:***
***ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ***

**КАРП'ЯК О. О.** ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКА ТА ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ НА УКРАЇНСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ (XVIII – ПЕРША ПОЛОВИНА XIX СТОЛІТТЯ)..... 3

**КУРАХ Л. В.** ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЄВГЕНІКИ: ІСТОРИЧНИЙ ЕКСКУРС..... 9

**ПОНОМАРЕНКО П. О.** НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ..... 15

**ШИШКІН Є. С.** КРИМІНАЛЬНА ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ІНОЗЕМЦІВ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)..... 21

***ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ***

**КУПІНА Л. Ф.** КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМ ТРУДОВОГО ПРАВА..... 27

***АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО***

**БАРАНЕНКО Д. В.** АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ПРОБЛЕМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ..... 33

**БОЛДІЖАР С. О.** ПРАВО НА ЕВТАНАЗІЮ У ПРАКТИЦІ ЄСПЛ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ..... 40

**КАПІТАНЕНКО Н. П.** АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ..... 46

**МЕЛЬНИЧУК О. П.** ВІДНОСИНИ ДЕРЖАВИ ТА ЦЕРКВИ: ЇХ МОДЕЛІ, КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ ..... 53

**МІЛІЄНКО О. А.** ПРИПИНЕННЯ ДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ У ЗВ'ЯЗКУ З ВИКОНАННЯМ ВИМОГ..... 60

**ОМЕЛЬЧЕНКО Л. В.** МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ КОНКУРЕНЦІЇ РОЗВИНУТИХ ДЕРЖАВ..... 65

**ПОДЗІГУН Г. В.** СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ..... 72

**ПРАСОВ О. О.** ПРАВО НА ЖИТТЯ ОСІБ, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ..... 80

**СКРИПЧЕНКО С. М.** ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ.....87

**СЛИВКА В. В.** ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ФУНКЦІЙ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ.....95

**СУХОДОЛЬСЬКА А. А.** ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СВОБОДУ ВІРОСПОВІДАННЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ.....101

**ЧОРНА В. В.** ПАТРОНАТНІ СЛУЖБИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ, ОФІСУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ.....106

**ШУЛЬГА М. В.** ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КУРСАНТІВ ТА СЛУХАЧІВ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ ІЗ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПІДГОТОВКУ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ.....112

**ШУЛЬГА Є. В., КАРНАУХ-ГОЛОДНЯК О. В.** ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВОДЖЕННЯ З МЕДИЧНИМИ ВІДХОДАМИ В ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ В УКРАЇНІ .....120

***ФІНАНСОВЕ ПРАВО***

**ГОНЧАРЕНКО С. Ю.** РЕКОМЕНДАЦІЇ ФАТФ З УРЕГУЛЮВАННЯ ОБМІНУ ВІРТУАЛЬНИХ АКТИВІВ ЯК ПРОТИДІЯ ЗАГРОЗАМ ГЛОБАЛЬНІЙ ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ.....127

***ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА***

**БОГДАН Ю. М.** ПРАВА ЗАСУДЖЕНИХ ЯК ЗМІСТОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ ЇХ ПРАВОВОГО СТАТУСУ.....133

**ВІРТ А. О.** НЕЗАКОННЕ ВИДОБУВАННЯ КОРИСНИХ КОПАЛИН У РАКУРСІ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО ДИСКУРСУ.....138

**ФОМЕНКО А. Є.** ДОСВІД КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ УГОРЩИНИ ТА ЕСТОНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ.....143

## CONTENTS

***DEVELOPMENT OF STATE AND LAW: ISSUES OF THEORY AND CONSTITUTIONAL PRACTICE***

**KARPIAK O. O.** STATE-MANAGEMENT AND FINANCIAL ACTIVITY IN THE UKRAINIAN TERRITORIES (XVIII – FIRST HALF OF THE 19TH CENTURY)..... 3

**KURAKH L. V.** THE CONCEPT AND LEGAL REGULATION OF EUGENICS: A HISTORICAL DIGRESSION..... 9

**PONOMARENKO P. O.** NORMATIVE AND LEGAL BASES OF INSURANCE ACTIVITY ON THE UKRAINIAN LANDS AS A PART OF THE RUSSIAN EMPIRE..... 15

**SHYSHKIN YE. S.** CRIMINAL AND ADMINISTRATIVE-LEGAL FORMS OF LIABILITY OF FOREIGNERS ON THE MATERIALS OF UKRAINIAN PROVINCES WITHIN THE RUSSIAN EMPIRE..... 21

***EMPLOYMENT LAW, SOCIAL SECURITY LAW***

**KUPINA L.F.** CRITERIA OF EFFECTIVENESS OF LABOR LAW STANDARDS..... 27

***ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE PROCEDURE, INFORMATION LAW***

**BARANENKO D. V.** ANALYSIS OF MODERN PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF RULE-MAKING ACTIVITIES OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES..... 33

**BOLDIZHAR S. O.** THE RIGHT TO EUTHANASIA IN THE PRACTICE OF THE ECHR AND PROSPECTS FOR IMPLEMENTATION IN UKRAINE..... 40

**KAPITANENKO N. P.** ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF SUBJECTS IN THE FIELD OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHT IMPLEMENTATION ..... 46

**MELNYCHUK O. P.** STATE-CHURCH RELATIONS: THEIR MODELS, CONSTITUTIONAL PRINCIPLES AND ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION ..... 53

**MILIIENKO O. A.** TERMINATION OF ADMINISTRATIVE ACTS IN CONNECTION WITH COMPLIANCE WITH THE REQUIREMENTS ..... 60

**OMELCHENKO L. V.** MODELS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF COMPETITION IN DEVELOPED COUNTRIES..... 65

**PODZIHUN H. V.** PUBLIC RELATIONS IN THE DIGITAL TRANSFORMATION SPHERE AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION ..... 72

**PRASOV O. O.** THE RIGHT TO LIFE
OF PERSONS SENTENCED TO IMPRISONMENT..... 80

**SKRYPCHENKO S.M.** FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION
OF FUNCTIONING OF POLITICAL PARTIES IN UKRAINE.....87

**SLYVKA V. V.** THE CONCEPT AND SYSTEM OF FUNCTIONS
OF RECONCILIATION OF THE PARTIES IN THE ADMINISTRATIVE
JUDICIARY OF UKRAINE.....95

**SUKHODOLSKA A. A**. ISSUES OF EXERCISE OF RELIGIOUS
FREEDOM BY INTERNALLY DISPLACED PERSONS.....101

**CHORNA V. V.** PATRONAGE SERVICES OF THE PRESIDENT
OF UKRAINE, THE OFFICE OF THE PRESIDENT OF UKRAINE .....106

**SHULGA M. V.** CONCEPT AND FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE
AND LEGAL STATUS OF CADETS AND PART-TIME STUDENTS
OF HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS WITH SPECIFIC
TRAINING CONDITIONS FOR POLICE OFFICERS..... 112

**SHULHA YE. V., KARNAUKH-HOLODNIAK O. V.** PROBLEMS
OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENFORCEMENT OF MEDICAL
WASTE TREATMENT DURING THE PANDEMIC PERIOD IN UKRAINE.....120

***FINANCIAL LAW***

**HONCHARENKO S. YU.** FATF RECOMMENDATIONS
ON THE REGULATION OF VIRTUAL ASSETS EXCHANGE
AS A COUNTERACTION TO THE THREATS
TO THE GLOBAL FINANCIAL SYSTEM.....127

***ISSUES OF CRIMINAL LAW, CRIMINOLOGY, AND EXECUTIVE LAW***

**BOHDAN YU. M.** RIGHTS OF CONVICTS AS A SUBSTANTIVE
ELEMENT OF THEIR LEGAL STATUS.....133

**VIRT A. A.** ILLEGAL MINING IN THE PERSPECTIVE
OF MODERN UKRAINIAN DISCOURSE.....138

**FOMENKO A. YE.** EXPERIENCE OF CRIMINOLOGICAL ACTIVITY
OF POLICE HUNGARY AND THE REPUBLIC OF ESTONIA.....143

**НОТАТКИ**

**ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО** **3 ч. 2 ● 2020** Науковий журнал

Науковий журнал Виходить шість разів на рік

***Українською, російською та англійською мовами***

Підписано до друку 03.06.2020 р. Формат 70х100/16. Папір офсетний.
Обл.-вид. арк. 13,99. Ум. друк. арк. 12,51. Наклад 300 прим. Ціна договірна.

ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет»
49046, м. Дніпро, вул. Орловська, 1-Б, т. (056) 371-51-42

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефон +38 (048) 709 38 69,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.