

Національний університет  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



# ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

*збірник наукових праць*

науково-практичне юридичне видання

Випуск 1(22)

Том 4

Івано-Франківськ  
2018

У збірнику висвітлюються результати наукових досліджень проблем сучасної правової науки, зокрема актуальних питань теорії держави і права, конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального права, процесуальних та комплексних галузей права, правозастосовної практики, правової освіти, а також інші аспекти правової політики держави.

Для наукових та науково-педагогічних працівників, докторантів, аспірантів, здобувачів, практичних працівників, студентів, курсантів та всіх зацікавлених осіб.

**Головний редактор:**

Ківалов Сергій Васильович – д-р юрид. наук, професор

**Відповідальний секретар:**

Романюк Андрій Богданович – канд. юрид. наук, доцент

**Редакційна колегія:**

*Ю.П. Аленін* – д-р юрид. наук, професор

*М.Р. Аракелян* – канд. юрид. наук, професор

*Л.Р. Біла-Тіунова* – д-р юрид. наук, професор

*Є.В. Додін* – д-р юрид. наук, професор

*В.В. Долежан* – д-р юрид. наук, професор

*В.М. Дрьомін* – д-р юрид. наук, професор

*В.В. Дудченко* – д-р юрид. наук, професор

*С.О. Ковальчук* – канд. юрид. наук, доцент

*П.Д. Пилипенко* – д-р юрид. наук, професор

*С.Л. Стадніченко* – габілітований д-р, професор

*В.В. Тищенко* – д-р юрид. наук, професор

*В.О. Туляков* – д-р юрид. наук, професор

*В.І. Фелик* – д-р юрид. наук, доцент

*Є.О. Харитонов* – д-р юрид. наук, професор

*О.І. Харитонова* – д-р юрид. наук, професор

*Г.І. Чанишева* – д-р юрид. наук, професор

**Відповідальний за випуск:**

*О.П. Головка*

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet вченою радою Національного університету «Одеська юридична академія» 16.02.2018 р. (протокол № 4)

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)  
Офіційний сайт видання: [www.pjv.nuoua.od.ua](http://www.pjv.nuoua.od.ua)

Науково-практичний журнал «Прикарпатський юридичний вісник» зареєстровано Державною реєстраційною службою України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ № 18118-6918Р від 16.08.2011 р.), внесено до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук, відповідно до Наказу МОН України від 04.07.2013 р. № 893

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95:328.185 (477)

**Ю. В. Борисова**

*аспірант кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів*

### АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ, ЯК РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

**Вступ.** У сучасній Україні корупція є однією із основних проблем, що заважає повноцінному соціально-економічному розвитку держави, підриває довіру до інститутів публічної влади, не знаходять позитивної оцінки та необхідної підтримки у суспільстві на різних рівнях органів державної влади та місцевого самоврядування.

Зазначений вид правопорушень через систематичні посягання на повсякденний порядок діяльності органів публічного управління становить суттєву загрозу різноплановим суспільним відносинам, який формується, зокрема, через адміністративно-правові приписи, заборони та обмеження і через який здебільшого забезпечується стабільне існування держави. Незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, які певною мірою висвітлюють проблеми протидії корупційним правопорушенням, нами виявлено потребу у дослідженні питань протидії їм заходами адміністративної відповідальності, що становлять собою вагомий чинник у вирішенні проблеми щодо боротьби з цим негативним явищем.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, не нова в науці адміністративного права. Її дослідженню присвятили свої праці низка вітчизняних вчених, зокрема, В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В. М. Гаращук, Д.Г. Заброта, В.А. Завгородній, О.Г. Кальман, О.В. Клок, М.І. Мельник, В.Я. Настюк, А.О. Селіванов, В.М. Соловйов, В.Я. Тацій, О.В. Терещук, І.С. Чаукін та інші вчені-адміністративісти.

Необхідно також зазначити, що у адміністративно-правовій науці існує чимало підходів до визначення поняття та сутності адміністративних корупційних правопорушень, які не тільки й до цього часу залишаються предметом наукових дискусій, але й не вирішені остаточно й на законодавчому рівні.

Основною метою статті є висвітлення проблем визначення адміністративного корупційного правопорушення як різновиду адміністративного правопорушення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сьогодні в Україні проблеми формування та реалізації антикорупційної політики є одними з найактуальніших, оскільки масштаби поширення корупції становлять реальну загрозу демократичному розвитку суспільства. Протидія та запобігання корупційним правопорушенням є предметом пильної уваги новостворених державних інститутів держави, в той же час, не залишають поза увагою ці негативні прояви і громадські організації, засоби масової інформації, а також пересічні громадяни. В цьому напрямку, держава зробила чимало кроків, проте реальний стан речей свідчить про недостатні зусилля з боку державних інституцій у боротьби з корупційними правопорушеннями.

Одними з перших кроків держави було оновлення антикорупційного законодавства, а прийняття нового, що повинно стати важливим інструментом у протидії корупції. Так, прийняття низки законодавчих актів, починаючи з 2014 року, спрямованих на боротьбу із корупцією, зумовило й появу в Кодексі про адміністративні правопорушення нової глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», що нараховує на сьогодні 9 статей, які встановлюють адміністративну відповідальність за скоєння корупційних діянь. Проте різноманітність поглядів на поняття «корупції» обумовлює й багатоаспектність дослідження з точки зору адміністративного законодавства.

Наразі серед науковців, які займаються вивченням корупції, не існує однозначної точки зору щодо термінологічного визначення адміністративне корупційне правопорушення та адміністративне правопорушення, пов'язане із корупцією.

Проаналізувавши напрацювання дослідників в антикорупційній галузі, наведемо власне розуміння правової конструкції «адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією». Наголосимо, що її визначення можна навести в широкому й вузькому значенні, оскільки багатоохопленість адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією унеможливує формування одностайного бачення цього явища. У той же час лише

його безпосереднє широке й загальне уявлення і спроби тлумачення, так би мовити, «взагалі по загалом» можуть призвести до констатації науковцями факту наявності адміністративного корупційного правопорушення, що аж ніяк не вирішує проблеми його існування. Пропонуємо розмежовувати це явище в широкому й вузькому розумінні: у широкому як безпосередньо винна, протиправна поведінка суб'єкта, яка посягає на встановлений порядок управління й за яку адміністративним законодавством передбачено відповідальність; у вузькому як діяння особи з деформаційним станом правосвідомості, діяльність якої пов'язана зі сферою державного управління, шляхом реалізації нею дій або, навпаки, бездіяльності, що пов'язано з використанням особою свого службового становища під час проходження нею державної служби. Мета таких діянь корисливі мотиви. Ця пропозиція щодо трактування категорії поняття «корупційне правопорушення» була наведена нами в ракурсі проблематики визначення цього явища в Україні [2, с. 50, 51].

В даній роботі не вдаючись до термінологічного різноманіття цих двох дефініцій нами наголошується на тому, що вони мають єдине підґрунтя – це, по-перше, є адміністративними правопорушеннями, та, по-друге за їх скоєння передбачена адміністративна відповідальність. На підтвердження цієї позиції звернемося до тих ознак, які характеризують його як адміністративне правопорушення.

Кодекс про адміністративні правопорушення як один із основних актів, в якому містяться переважна більшість адміністративних деліктів надає уніфіковане визначення поняттю «адміністративне правопорушення», яке й поширюється й на адміністративні корупційні правопорушення. Відповідно до ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення під адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [1].

У цьому визначенні названо три характерні ознаки правопорушення (проступку): протиправність, винність та адміністративна караність. У теорії адміністративного права крім цих трьох ознак визнається ще й суспільна шкідливість (суспільна небезпечність, антигромадська спрямованість) [3, с. 92].

Проте, на думку авторів навчального посібника «Адміністративне право» визначення адміністративного правопорушення (проступку) містить обов'язкові ознаки протиправного діяння, яке може бути кваліфіковане як адміністративний проступок:

– протиправність (те, що суперечить праву. За загальним правилом, для приватних осіб дозволено те, що не заборонено законом, а тому, коли говориться про протиправність діяння, йдеться про порушення певної норми права);

– наявність вини (суб'єктивний чинник правопорушення, що вказує на внутрішнє сприйняття правопорушником власного положення про притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб);

– форма дії (активна поведінка) чи бездіяльності (пасивна поведінка, відсутність дії). Загальною назвою може бути «діяння»; посягання на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління.

Перелік означених загальних об'єктів, на які можуть посягати протиправні діяння, не є вичерпним, він переважно встановлює напрямки, в яких правовідносини охороняються адміністративно-деліктним законодавством; наявність у законі прямої вказівки на адміністративну відповідальність за конкретне діяння [3, с. 285-286].

Крім того, представники харківської юридичної науки відзначають, що адміністративне правопорушення (проступок) характеризується низкою ознак. Це передусім діяння, поведінка, вчинок людини, дія чи бездіяльність, а також акт зовнішнього вияву ставлення особи до реальної діяльності інших людей, суспільства, держави. Закону не підвладні переконання, думки людей, якщо вони не знайшли зовнішнього вияву. Діяння визнається адміністративним правопорушенням за наявності чотирьох ознак: суспільної шкідливості, протиправності, вини та адміністративної караності.

Протиправність означає, що дію чи бездіяльність прямо заборонено адміністративно-правовими нормами. Ознака протиправності вказує також на неприпустимість аналогії закону, що сприяє зміцненню законності, виключає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені законодавством про адміністративні правопорушення.

Адміністративним правопорушенням (проступком) може бути тільки винне діяння. Вина полягає у психічному ставленні особи до діяння та його шкідливих наслідків і може бути умисною або необережною. Ступінь вини враховується при накладенні адміністративного стягнення, при звільненні від адміністративної відповідальності чи передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд трудовому колективу або громадській організації.

Адміністративна караність свідчить, що адміністративним проступком визнається лише таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством передбачено застосування адміністративних стягнень. Реалізація адміністративного стягнення не завжди супроводжує адміністра-

тивний проступок, але можливість застосування стягнення становить його обов'язкову властивість [5, с. 171-172].

Виходячи із наведеного, можна виокремити ряд ознак, які характерні для адміністративних правопорушень (проступків), які, як правило, в юридичній літературі зводять до наступних: протиправність, винність, адміністративна караність, діяння, суспільна шкідливість (небезпечність), в результаті здійснення якої мають місце порушення громадського порядку, відносин власності, прав і свобод громадян, а також наявного порядку управління.

Підтримуючи останню позицію, слід більш детально зупинитися на цих ознаках.

Протиправність. Існують два основних підходи до визначення змісту протиправності адміністративного правопорушення:

– протиправність означає, що діяння полягає в порушенні приписів правових норм, за що встановлена юридична відповідальність;

– протиправність полягає в забороні вчинення певних діянь шляхом установлення за них юридичної відповідальності [6, с.105].

Винність, тобто це свідомий вольовий акт протиправної поведінки. Вина полягає в психічному ставленні суб'єкта до протиправного діяння і його негативним наслідкам та може бути умисною або з необережністю. Якщо в діянні відсутня вина, то воно не є правопорушенням. Суб'єктивна сторона знаходить свій прояв виключно у формі прямого умислу. Іншими словами, особа, яка їх учинила, усвідомлювала протиправний характер своїх дій чи бездіяльності, передбачала шкідливі наслідки і знала про їх настання. Особливу увагу звернімо на той факт, що жодне адміністративне корупційне правопорушення не вчиняється з необережності

Адміністративна караність проступку як ознака полягає в тому, що за його вчинення особа повинна нести лише адміністративну відповідальність. Наслідком вчинення проступку повинна бути негативна реакція з боку державних органів у вигляді застосування до винної особи стягнення, передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Слід також зазначити, що адміністративна караність означає можливість накладення адміністративного стягнення, реально ж воно може і не застосовуватися, коли, наприклад, особа, яка вчинила порушення митних правил, звільняється від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів справи на розгляд громадськості або в силу малозначимості справа припиняється та оголошується правопорушнику усне зауваження (ст. ст. 21, 22 КпАП України).

Об'єктом посягання будь-яких адміністративних правопорушень визнаються суспільні відносини, на які посягає правопорушник. Якщо

проаналізувати надане законодавцем визначення адміністративного правопорушення (проступку), що міститься у ст. 9 КУпАП, то можна зробити висновок, що об'єктом посягання всіх адміністративних правопорушень може виступати громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління.

Однак, аналіз усіх юридичних складів адміністративних деліктів, що пов'язані з корупцією, а їх всього дев'ять, засвідчує, що законодавець дещо звузив об'єкт посягання адміністративних правопорушень, оскільки зазначені правопорушення спрямовані на порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», де наводиться таке формулювання: «корупція – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей» [8].

У зв'язку із вищенаведеним, слід констатувати, що ті об'єкти посягання, що наведені у ч. 1 ст. 9 КУпАП не містять ті суспільні відносини, що виступають об'єктом посягання адміністративних правопорушень, що пов'язані із корупцією. Однак, на наш погляд, перерахування всіх об'єктів посягання у законодавчому визначенні адміністративних правопорушень може й не дати бажаного результату, оскільки розвиток суспільних відносин може призвести й до виникнення нових об'єктів адміністративно-правової охорони.

Крім того, зауважимо, що в середовищі українських учених-правознавців та практиків не вироблено чіткого визначення поняття корупції. Основні підходи щодо розуміння корупції можна звести до таких: корупцію розуміють як підкуп-продажність державних службовців; корупцію розглядають як зловживання владою або посадовим становищем, здійснене з певних особистих інтересів або в інтересах інших осіб; корупцію розуміють як використання посадових повноважень, статусу посади, а також її авторитету для задоволення особистого інтересу або інтересів третіх осіб [7, с. 7].

Суспільна шкідливість (небезпечність) дії чи бездіяльності означає, що вона заподіює або створює загрозу заподіянням шкоди або створенням небезпеки об'єктам адміністративно-правової охорони, які передбачені у ст. 9 КУпАП. Проаналізувавши всі юридичні склади адміністративних правопорушень, що містяться у главі 13-А КУпАП,

можемо дійти висновку, що кожен з них передбачає наявність свідомої вольової активної поведінки правопорушника, тобто зазначені діяння скоюються у формі дії.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією, безумовно, завдають шкоди інтересам фізичних та юридичних осіб, державі, при цьому, вони створюють небезпечні тенденції, які дестабілізують нормальні суспільні відносини, порушують ustalений порядок в державі. Зазначеному виду адміністративного правопорушення притаманні всі ознаки, що характеризують будь-яке адміністративне правопорушення, проте мають певні особливості.

Виходячи із вищенаведеного стверджуємо, що адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією – це різновид адміністративного правопорушення, тобто протиправні, винні дії, що містять ознаки корупції та за які законом передбачено адміністративну відповідальність.

### Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст. 1122.
2. Клок О.В. Особливості проявів корупційних правопорушень в інформаційній сфері / О.В. Клок // Юрист України. – 2013. – № 1. – С. 111–115.
3. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
5. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
6. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика регулювання: Монографія. – Суми, 2006. – 367.
7. Різак І. М. Корупція як негативне соціальне явище: шляхи її подолання в Україні та міжнародний досвід / Різак І. М., Бисага Ю.М., Палінчак М. М. [та ін.]. – Ужгород: Ліра, 2004. – С. 7.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

### Анотація

**Борисова Ю. В.** Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, як різновид адміністративного правопорушення. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду поняття адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією як різновиду адміністративного правопорушення. Встановлено, що зазначений вид правопорушень через систематичні посягання на повсякденний порядок діяльності органів публічного управління становить суттєву загрозу різноплановим суспільним відносинам, який формується, зокрема, через адміністративно-правові приписи, заборони та обмеження і через який здебільшого забезпечу-

ється стабільне існування держави. Адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією, завдають шкоди інтересам фізичних та юридичних осіб, державі, створюють небезпечні тенденції, які дестабілізують нормальні суспільні відносини, порушують ustalений порядок в державі.

Визначено, що протидія та запобігання корупційним правопорушенням є предметом пильної уваги створених державних інституцій держави, в той же час, не залишають поза увагою ці негативні прояви і громадські організації, засоби масової інформації, а також пересічні громадяни.

Доведено, наразі серед науковців, які займаються вивченням корупції, не існує однозначної точки зору щодо термінологічного визначення адміністративне корупційне правопорушення та адміністративне правопорушення, пов'язане із корупцією.

Підтверджено, що адміністративним правопорушенням притаманні ряд ознак, які характерні для адміністративних правопорушень, які зводяться до наступних: протиправність, винність, адміністративна караність, діяння, суспільна шкідливість (небезпечність). Доведено, що адміністративним правопорушенням, що пов'язані з корупцією, притаманні всі ознаки, що характеризують будь-яке адміністративне правопорушення, проте мають певні особливості.

Проаналізувавши напрацювання дослідників в галузі антикорупційного законодавства, наведено власне розуміння правової конструкції «адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією». Автор визначив, що адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією – це різновид адміністративного правопорушення, тобто протиправні, винні дії, що містять ознаки корупції та за які законом передбачено адміністративну відповідальність.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, адміністративна караність, винність, дія, корупція, правопорушення, що пов'язані з корупцією, протиправність.

### Анотація

**Борисова Ю. В.** Административные правонарушения, связанные с коррупцией, как разновидность административного правонарушения. – Статья.

Статья посвящена рассмотрению понятия административных правонарушений, связанных с коррупцией как разновидности административного правонарушения. Установлено, что указанный вид правонарушений за систематическое посягательство на повседневный порядок деятельности органов публичного управления составляет существенную угрозу разноплановым общественным отношениям, который формируется, в частности, из-за административно-правовые предписания, запреты и ограничения и через который в основном обеспечивается стабильное существование государства. Административные правонарушения, связанные с коррупцией, наносят ущерб интересам физических и юридических лиц, государству, создают опасные тенденции, которые дестабилизируют нормальные общественные отношения, нарушают устоявшийся порядок в государстве.

Определено, что противодействие и предупреждение коррупционных правонарушений является предметом пристального внимания созданных государственных институтов государства, в то же время, не оставляют без внимания эти негативные проявления и общественные организации, средства массовой информации, а также рядовые граждане.

Доказано, пока среди ученых, занимающихся изучением коррупции, не существует однозначного мнения относительно терминологического определения административного коррупционного правонарушения и административное правонарушение, связанное с коррупцией.

Подтверждено, что административным правонарушением присущи ряд признаков, характерных для административных правонарушений, сводятся к следующим: противоправность, виновность, административная наказуемость, деяния, общественная вредность (опасность). Доказано, что административным правонарушением, связанное с коррупцией, присущи все признаки, характеризующие любое административное правонарушение, однако имеют определенные особенности.

Проанализировав наработки исследователей в области антикоррупционного законодательства, приведены собственное понимание правовой конструкции «административное правонарушение, связанное с коррупцией». Автор определил, что административные правонарушения, связанные с коррупцией – это разновидность административного правонарушения, то есть противоправные, виновные действия, содержащие признаки коррупции и за которые законом предусмотрена административная ответственность.

*Ключевые слова:* административная ответственность, административное правонарушение, административная наказуемость, виновность, действие, коррупция, правонарушения, связанные с коррупцией, противоправность.

### Summary

**Borisova Yu. V. Administrative offenses related to corruption as a variety of administrative offenses. – Article.**

The statute is assigned to the view of the administrator of the administrative law-enforcer, which is tied to the corruption as a matter of the administrative law-enforcer. It has been established that the meanings are the

kind of right-handed decision through systematic encroachments on the established order of the public administration bodies to become a threat to the prospective suspicious winners, how to form, healthily, through the administrative law-enforcement authorities. Administrative law-enforcers, which are tied to corruption, create a school for the interests of physical and legal entities, powers, set up unsafe tendencies, which destroy the order in order to break the normal ones.

It is meant that, at the same time, do not lose the posture of respectful attitude towards negative manifestations and large-scale organizations, as well as the mass reform of the mass organizations.

It has been reported, in the middle of the sciences, that they are engaged in the development of corruption, not a clear point of view of the terminological designation of the administrative law-enforcing and administrative law-enforcing.

There are a number of signs that are typical for administrative right-handed people, which are built before the onset: confrontation, faultiness, administrative quarantine, distance, non-negotiable. It has been reported to the administrative law-enforcers, which are tied to the corruption, the tampering with all the signs that characterize whether the administrative law-enforcer, protest singularity.

Having analyzed the preliminaries in the hallucinations of anti-corruption legislation, the authoritatively rationalized legal design «administrative law-enforcing, not tied to corruption» was introduced. The author of the meaning, that of administrative law-enforcing, linking with corruption is a type of administrative law-enforcing, that is, counterproductive, wine-making, which is to misinterpret the signs of corruption and what the law has conveyed.

*Key words:* administrative visibility, administrative law-enforcing, administrative quarantine, guilt, action, corruption, law-enforcing, tying up to corruption, wrongdoing.

УДК 342.9

**Ю. М. Буланова**  
*здобувач кафедри адміністративного та господарського права*  
*Запорізького національного університету*

## МІСЦЕ ПРАВИЛ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ СЛУЖБОВОГО ПРАВА

**Актуальність дослідження.** Важливим сучасним питанням діючої системи публічної влади, яке потребує подальшого вирішення, є нормативне врегулювання вимог професійної етики публічних службовців. Як визначає Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, державна служба є основою державного управління. Створення професійної державної служби має виключне значення для держави з перехідною економікою та досягнення мети, визначеної Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, не може бути здійснено без професійних, добросовісних та етичних державних службовців. Таким чином, не лише визначення морально-етичних принципів службової поведінки посадових осіб органів державної та муніципальної влади, а й законодавче закріплення механізму їх запровадження і дотримання має велике соціальне значення.

Ю.Л. Пенейко розглядав публічну службу (і саме цей термін він використовував), виходячи із погляду на неї як на «корпорацію публічних служб» [1, с. 113]. Він неодноразово наголошував на тому, що для публічного службовця «важливо бути високоосвіченим стосовно своєї професійної діяльності, а також етичним, оскільки неетичні фахівці представляють для керівництва та оточуючих істотну шкоду, тому що його негативні якості характеру превалюють» [1, с. 19; 2, с. 58]. Цим вченим звертається особлива увага не тільки на публічний характер діяльності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а й її професійну та етичну складові.

**Ступінь наукової розробки теми.** Сучасна наука адміністративного права фіксує нові тенденції дихотомії публічного права. Одним з результатів правового відображення ускладнення суспільних відносин у сфері функціонування публічної влади є збільшення кількості наукових досліджень у сфері службового права. Існують різні наукові точки зору щодо службового права як підгалузі адміністративного права чи окремої галузі права. Цим питанням присвятили свої роботи такі вчені як Т.О. Коломєць, В. Б. Авер'янов, Р. С. Мельник, Ю. М. Стариков та інші дослідники.

Т.О. Коломєць вважає, що службове право є «сукупністю норм права, які «генетично» пов'язані із адміністративним правом, що набула ознак підгалузі останнього, завдяки чому її цілком можна розглядати як елемент Особливої частини (Особливого адміністративного права) системи відповідної галузі права» [3, с. 138].

Досліджуючи феномен службового права Т.О. Коломєць дійшла висновку, що службове право не має ознак галузі, а отже за своїми ознаками є підгалуззю адміністративного права [3, с. 136]. Наразі науковці наголошують на необхідності дослідження окремих категорій службового права, однією з яких є інститут джерел службового права [4, с. 149-166; 5, с. 89]. Проблематика джерел службового права та можливих напрямків їх систематизації у різних формах привернули увагу також І.П. Голосніченка, Н.І. Золотарьової [2], М.О. Германюк [6, с. 188], Т.С. Аніщенко [5].

Тому метою даної статті є дослідження актуальних питань, пов'язаних із правовим регулюванням правил етичної поведінки публічних службовців, визначення проблем цієї сфери та напрямів стандартизації правового регулювання етичної поведінки публічних службовців.

На наш погляд, достатньо обґрунтованим виглядає концепція Т.С. Аніщенко, яка під джерелами службового права пропонує розуміти сукупність об'єднаних у певну систему формалізованих та неформалізованих правових актів (правил поведінки), покликаних регулювати суспільні відносини, які виникають у зв'язку з прийняттям громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням їх з публічної служби [5, с. 89].

Сучасні науковці вважають, що основними джерелами службового права є ті, що регулюють правовідносини у сфері публічної служби або окремих її різновидів: закони України «Про державну службу» [7], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [8], «Про запобігання корупції» [9], «Про Національну поліцію» [10], «Про прокуратуру» [11] тощо; підзаконні акти, що видаються на виконання зазначених законів (приміром, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про проведення оцінювання результатів службової діяльності у 2018 році державних службовців, які займають посади державної служби категорії А, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Кабінетом Міністрів України» від 24 жовтня 2018 р. [12], наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведін-



ки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 5 серпня 2016 р. [13] тощо); дисциплінарні устави та етичні кодекси.

Т.С. Аніщенко припускає, що джерела службового права формують відповідну систему із чітко визначеною організаційною структурою, елементами якої виступають упорядковані за певною ієрархією правила поведінки, зосереджені у формалізованих та неформалізованих актах, які можуть існувати або на національному, або на міжнародно-мурівнях. З огляду на це, Т.С. Аніщенко, доводить, що джерела службового права можуть бути представлені: 1) формалізованими джерелами національного права; 2) формалізованими джерелами міжнародного права; 4) неформалізованими джерелами національного права; 5) неформалізованими джерелами міжнародного права [5, с. 91-94].

Частину формалізованих джерел службового права національного та міжнародного рівня, на нашу думку, складають кодекси етичної поведінки, які регулюють суспільні відносини не охоплені іншими нормативно-правовими актами, проте які стоять на захисті принципів демократії, правової держави та публічного управління.

Інший науковець Н.В. Щербак, наводить приклад такого формалізованого джерела службового права міжнародного рівня, а саме Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб. Цей документ був прийнятий у 1996 році на Генеральній Асамблеї ООН [14], який складається із шести статей, що описують загальні принципи поведінки державних службовців, фіксують норми поведінки в ситуаціях конфлікту інтересів і неправомочності, декларування майна, унормовують ставлення до подарунків й інших вигод, конфіденційність інформації, політичну діяльність. Н.В. Щербак, наголошує, що цей документ був рекомендований державам-членам ООН як інструмент, який вони могли б використовувати в боротьбі з корупційними діями. Як зазначається в «Пояснювальній доповіді Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо Кодексу поведінки державних службовців» (п. 33), крім того, що кодекс є публічним документом, він являє собою послання, адресоване кожному державному службовцю [15, с. 194].

До формалізованих джерел службового права національного рівня, що визначають правила етичної поведінки, та поширюються на широке коло публічних службовців необхідно віднести Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05.08.2016 № 158. Цей документ визначає узагальнені стандарти етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися

під час виконання своїх посадових обов'язків. Ці Загальні правила ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, у сфері запобігання корупції і спрямовані на зміцнення авторитету державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, репутації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також на забезпечення інформування громадян про норми поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування стосовно них [13].

Проте, цей документ не враховує специфіку діяльності працівників окремих служб, про що свідчить існування кодексів етичної поведінки для працівників Національної поліції України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерства юстиції України тощо.

Т.С. Аніщенко наголошує, що оскільки службове право (право публічної служби) як підгалузь адміністративного права об'єднує норми, що регулюють питання проходження служби у різних публічно-правових інституціях, – органах виконавчої влади, органах прокуратури, органах внутрішніх справ, органах місцевого самоврядування тощо, то джерелами службового права є також ті нормативно-правові акти які не лише визначають правовий статус державних службовців (у вузькому розумінні цього слова), але й ті з них, які є правовою основою діяльності інших категорій осіб (працівники міліції, прокуратури тощо), які працюють на державу та отримують заробітну платню за рахунок коштів державного бюджету [5, с. 90].

Таким чином, джерелами службового права також є такі нормативно-правові акти, що визначають правила етичної поведінки публічних службовців: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 №1179 «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських» [16]; Наказ Міністерства юстиції України від 21.09.2017 № 2952/5 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів» [17]; Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 12.09.2018 № 240 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» [18]; Наказ Міністерства внутрішніх справ України 16 листопада 2018 року № 932 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що на-

лежать до сфери її управління» [19]; Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції 17 травня 2019 року № 1382 «Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції» [20]; Наказ Державної служби статистики «Про затвердження Етичного кодексу працівників органів державної статистики» 18.06.2013 №183 [21]; Наказ Державної податкової служби України 02.09.2019 № 52 «Про затвердження Правил етичної поведінки в органах Державної податкової служби» [22]. Не тільки наказами та рішеннями міністерств, агентств та інших органів затверджуються правила етичної поведінки публічних службовців. Прикладами затвердження відповідних зводів правил органами професійного самоврядування є Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27.04.2017 року [23].

Водночас, таке розмаїття підзаконних нормативно-правових актів, що визначають правила етичної поведінки працівників різних органів державної влади, свідчить про відсутність достатнього правового регулювання кола суспільних відносин, що виникають у сфері діяльності публічних службовців в різних галузях. На користь цієї точки зору свідчить також відсутність усталеної структури таких зводів правил етичної поведінки працівників апаратів різних міністерств та відомств. Так, Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування включають такі розділи: загальні положення; загальні обов'язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування; використання службового становища; використання ресурсів держави та територіальної громади; використання інформації; обмін інформацією [17]. Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів включають такі розділи як: загальні положення; принципи етичної поведінки працівників системи Міністерства юстиції України; відповідальність за порушення цих правил [18]. Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України містять такі розділи: загальні положення; принципи та стандарти етичної поведінки працівників апарату Мінрегіону; порядок повідомлення про порушення цих правил; відповідальність за порушення цих правил [19].

Структура Правил етичної поведінки в органах Державної податкової служби має дещо розголошену структуру та включає такі розділи: загальні положення; особи та підрозділи, уповноважені на забезпечення дотримання правил; загальні обов'язки працівників; використання робо-

чого часу; використання службового становища; використання ресурсів ДПС, територіальних органів та підвідомчих підприємств; використання інформації; обмін інформацією; відповідальність працівників за порушення правил [22].

Наприклад, Правила етичної поведінки поліцейських, включають такі розділи як : загальні положення; основні вимоги до поведінки поліцейського; поведіння поліції із затриманою особою; взаємодія поліції із громадськістю та іншими державними органами; контроль керівників поліції за дотриманням етики поліцейським [17]. Водночас, прийняті навіть тим же Міністерством внутрішніх справ України Правила етичної поведінки працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій містять зовсім інші розділи, а саме: загальні положення; загальні обов'язки працівників ДСНС; використання службового становища працівниками ДСНС; використання матеріальних ресурсів ДСНС; використання інформації працівниками ДСНС; обмін інформацією. Навіть Кодекс етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції [20]; на наш погляд, має суперечливу структуру, що протирічить заявленому у назві цього документу рівню систематизації, оскільки складається лише з двох розділів: загальні положення та принципи етичної поведінки працівників Національного агентства.

**Висновки.** З урахуванням зазначеного вважаємо, що правила етичної поведінки публічних службовців як джерела службового права можна визначити як формалізовані правові акти, що визначають правила етичної поведінки публічних службовців при виконанні ними посадових обов'язків, використанні службового становища, публічного майна, інформації, взаємодії з громадськістю, здійснення контролю за їх діяльністю та за наявності підстав притягнення до відповідальності.

Наведена інформація свідчить про необхідність подальшого наукового пошуку щодо визначення правової сутності кодексів етичної поведінки публічних службовців як джерел службового права, їх структури та вироблення єдиних стандартів відображення етичних правил поведінки різних категорій публічних службовців у нормативно-правових актах.

Узагальнено структуру правил етичної поведінки ми пропонуємо представити наступним чином: загальні положення; принципи етичної поведінки публічного службовця; особи та підрозділи, уповноважені на забезпечення дотримання правил; загальні обов'язки публічного службовця; права публічних службовців; спеціальні обов'язки публічного службовця; використання службового становища; використання майна та ресурсів органу публічної влади; використання інформації; взаємодія з іншими публічними службовця-

ми; взаємодія із громадськістю; контроль керівників за дотриманням правил етичної поведінки; відповідальність за порушення цих правил.

З урахуванням зазначеного вважаємо за потрібне у майбутніх роботах дослідити шляхи систематизації та стандартизації правил етичної поведінки публічних службовців, що виконують функції держави та органів місцевого самоврядування в різних галузях економіки.

### Література

1. Наука адміністрації й административне право. Загальна частина (за викладачами професора Юрія Панейка) / укладачі : В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радішевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : ВД «Дакор», 2016. 464 с.
2. Коломоец Т. А. Юрий Луквич Панейко и его роль в развитии украинской административно-правовой науки и юридического образования. *Административное право и процесс*. 2017. № 7. С. 53–60.
3. Коломоец Т. О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи административного права? *Питання административного права. Кн. 2* / [відп. за вип. Н. Б. Писаренко]. Х. : ООО «Оберіг», 2018. С. 131–140.
4. Коломоец Т. О. Службове право як невід’ємний складник професійного навчання публічних службовців. *European vector of contemporary psychology, pedagogy and social sciences : the experience of Ukraine and the Republic of Poland : Collective monograph*. Lublin : Izdawniciba «Baltija Publishing», 2018. Р. 149–166.
5. Аніщенко Т. С. Джерела службового права: поняття та види. *Административне право і процес*. 2013. № 1. С. 89–98. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apip\\_2013\\_1\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apip_2013_1_14). С. 89.
6. Голосніченко І. П., Золотарьова Н. І. Проблеми систематизації законодавства про державну службу в Україні. *Публічна служба і административне судочинство : здобутки і виклики* : збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). К. : ВД «Дакор», 2018. С. 85–89.
7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. С. 60. Ст. 43. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
8. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>.
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
11. Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
12. Про проведення оцінювання результатів службової діяльності у 2018 році державних службовців, які займають посади державної служби категорії А, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Кабінетом Міністрів України : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 761-р від 24.10.2018 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2018-%D1%80>.
13. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05.08.2016 р. Офіційний вісник України. 2016. № 74. Ст. 2493. Код акта 83183/2016. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
14. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року. *Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію*. К. : Школяр, 1999. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_788](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788)
15. Щербак Н.В. Про актуальні питання розроблення та впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2011. Вип. 1. С. 191-200. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_pr\\_2011\\_1\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_1_25).
16. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 №1179. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16>.
17. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів: Наказ Міністерства юстиції України від 21.09.2017 № 2952/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1164-17>.
18. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 12.09.2018 № 240 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1093-18>.
19. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління: Наказ Міністерства внутрішніх справ України 16 листопада 2018 року № 932. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1376-18>.
20. Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції 17 травня 2019 року № 1382. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0625-19>.
21. Про затвердження Етичного кодексу працівників органів державної статистики: Наказ Державної служби статистики від 18.06.2013 №183. URL : [http://www.ukrstat.gov.ua/obyav/et\\_kod/et\\_kod.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/obyav/et_kod/et_kod.htm).
22. Про затвердження Правил етичної поведінки в органах Державної податкової служби: Наказ Державної податкової служби України 02.09.2019 № 52. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0052872-19>.
23. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: затверджено на Всеукраїнській конференції прокурорів від 27.04.2017 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17>.

### Анотація

**Буланова Ю. М. Місце правил етичної поведінки в системі джерел службового права.** – Стаття.

Статтю присвячено з'ясуванню поняття правил етичної поведінки як джерела службового права та визначенню їх місця в системі джерел службового права. Зроблено спробу встановити структуру правил етичної поведінки публічних службовців у чинних вітчизняних нормативно-правових актах, виявлено підзаконний характер таких актів та відсутність стандартів формування правил етичної поведінки публічних службовців. Сформульовано авторське визначення правил етичної поведінки як формалізованих правових актів, що визначають правила професійної етичної поведінки публічних службовців при виконанні ними посадових обов'язків, використанні службового становища, публічного майна, інформації, взаємодії з громадськістю, органами публічної влади, здійснення контролю за їх діяльністю та притягнення до відповідальності. Узагальнено структуру правил етичної поведінки: загальні положення; принципи етичної поведінки публічного службовця; особи та підрозділи, уповноважені на забезпечення дотримання правил; загальні обов'язки публічного службовця; спеціальні обов'язки публічного службовця; права публічних службовців; використання службового становища; використання майна та ресурсів органу публічної влади; використання інформації; взаємодія з іншими публічними службовцями; взаємодія із громадськістю; контроль керівників за дотриманням правил етичної поведінки; відповідальність за порушення цих правил. Обґрунтовано необхідність подальшого наукового пошуку щодо визначення правової сутності кодексів етичної поведінки публічних службовців як джерел службового права, їх структури та вироблення єдиних стандартів відображення у нормативно-правових актах етичних правил поведінки різних категорій публічних службовців.

*Ключові слова:* етична поведінка, публічний службовець, нормативно-правові акти, службове право, джерела, професійна етика.

### Аннотация

**Буланова Ю. М. Место правил этического поведения в системе источников служебного права.** – Статья.

Статья посвящена выяснению понятия правил этического поведения как источника служебного права и определению их места в системе источников служебного права. Сделана попытка установить структуру правил этического поведения публичных служащих в действующих отечественных нормативно-правовых актах, обнаружено подзаконный характер таких актов и отсутствие стандартов формирования правил этического поведения публичных служащих. Сформулировано авторское определение правил этического поведения как формализованных правовых актов, определяющих правила профессиональной этического поведения публичных служащих при исполнении ими должностных обязанностей, использовании служебного положения, публичного имущества, информации,

взаимодействия с общественностью, органами публичной власти, осуществление контроля за их деятельностью и привлечения к ответственности. Обзор структуры правил этического поведения: общие положения; принципы этического поведения публичного служащего; лица и подразделения, уполномоченные на обеспечение соблюдения правил; общие обязанности публичного служащего; специальные обязанности публичного служащего; права публичных служащих; использование служебного положения; использования имущества и ресурсов органа публичной власти; использование информации; взаимодействие с другими публичными служащими; взаимодействие с общественностью; контроль руководителей за соблюдением правил этического поведения; ответственность за нарушение этих правил. Обоснована необходимость дальнейшего научного поиска по определению правовой сущности кодексов этического поведения публичных служащих как источников служебного права, их структуры и выработка единых стандартов отражение в нормативно-правовых актах этических правил поведения различных категорий публичных служащих.

*Ключевые слова:* нравственное поведение, публичный служащий, нормативно-правовые акты, служебное право, источники, профессиональная этика.

### Summary

**Bulanova Yu. M. The place of rules of ethical behavior in the system of sources of service law.** – Article.

The article is devoted to explaining the concept of rules of ethical behavior as a source of employment law and to determine their place in the system of sources of employment law. An attempt was made to establish the structure of rules of ethical behavior of public servants in the current domestic regulatory acts, revealed the by-law nature of such acts and the absence of standards for the formation of rules of ethical behavior of public servants. The author defines the rules of ethical conduct as formalized legal acts, which defines the rules of professional ethical behavior of public servants in the performance of their official duties, use of official position, public property, information, interaction with the public, public authorities, control over their activities and prosecution. The structure of rules of ethical behavior is summarized: general provisions; principles of ethical conduct of a public servant; persons and units authorized to enforce the rules; general duties of a public servant; special duties of a public servant; rights of public servants; use of official position; use of property and resources of public authority; use of information; interaction with other public servants; interaction with the public; supervising executives on ethical conduct; responsibility for violation of these rules. The necessity of further scientific search for determination of the legal essence of codes of ethical behavior of public servants as sources of civil servants, their structure and elaboration of uniform standards of ethical rules of behavior of different categories of public servants are substantiated.

*Key words:* ethical activity, public servant, regulatory acts, service law, sources, professional ethics.

УДК 342.922

*М. О. Демідова*  
суддя Господарського суду  
Чернігівської області

## ЩОДО ГІБРИДНОСТІ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

**Постановка проблеми.** Поняття публічного адміністрування викликає все більше уваги у науковому дискурсі, який точиться щодо управлінської сфери. Формуючись на базі співвідношення приватної та публічної сфер управління, публічне адміністрування як концепт дає можливість змінити світогляд на сутність управління в державі, орієнтуючись на суспільні інтереси та потреби.

Водночас популярність теми не означає її остаточну розробленість. Серед науковців точаться дискусії стосовно змісту та сфери використання категорії «публічне адміністрування», що також впливає на суміжні з ним поняття, зокрема, «публічний інтерес», «публічна адміністрація» і, відповідно, «суб'єкт публічного адміністрування». На сьогоднішній день формування уявлення про сутність і зміст поняття «суб'єкт публічного адміністрування» здійснюється науковцями найчастіше через розкриття їх правового статусу у світлі окремих сфер публічного адміністрування. Однак, на нашу думку, ця категорія потребує більш теоретичного, узагальнюючого підходу, який би конкретизував її правову природу, виключивши неоднозначність підходів до її сутності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема правової природи суб'єктів публічного адміністрування знаходить свій вираз у роботах В. Авер'янова, В. Алексєєва, В. Бевзенка, О. Джафарової, В. Дзюндзюк, О. Зубрицької, Н. Мельтюхової, Н. Нижника, М. Рибак, О. Стрельченка, О. Сукманової, О. Ястремської та інших. Разом з цим сутність правового інституту суб'єктів публічного адміністрування потребує більш детального вивчення, оскільки у наукових дослідженнях зміст цього поняття найчастіше розкривається на підставі правосуб'єктності конкретних відносинах публічного адміністрування.

**Мета статті міститься у необхідності виявлення особливостей правової природи суб'єктів публічного адміністрування на підставі наукового визначення і розкриття змісту основних структурних складових зазначеної категорії.**

**Виклад основного матеріалу.** Формування уявлення про будь-яке правове явище вимагає з'ясування сутності понятійно-категоріального апарату, який звично застосовується у ході дослідження. У зв'язку з цим є доцільним з'ясування змісту поняття «правова природа», оскільки саме сутність цього поняття виступає провідною складовою дослідження, що проводиться.

Як відомо, категорія «правова природа» щодо будь-якого юридичного явища досить часто застосовується у вітчизняних та зарубіжних наукових дослідженнях. У адміністративно-правовій теорії розкриття вказаного поняття можна зустріти у роботах таких науковців, як В. Бабиш, Р. Ігн'їн, С. Ківалов, [1] щодо сфери публічного адміністрування серед робіт О. Джафарової, Д. Лученка, Н. Максименцевої [2; 3; 4] та інших. При цьому ми погоджуємося з позицією Є.Г. Комісарової, яка визначає, що майже завжди словосполучення «правова природа» є сталим і застосовується без аналізу його сутності. Найчастіше правники сприймають його як належне, маючи на увазі щось, що пішло з права, однак у подальшому його значення та напрямку, у контексті якого здійснюватиметься дослідження, не оговорюється [5, с. 23].

С.С. Алексєєв визначає правову природу як сукупність юридичних характеристик правового явища, що дозволяють побачити його структуру, місце і роль серед інших правових явищ у відповідності до його соціальної природи [7, с. 172]. При цьому С.В. Малюгін звертає увагу на те, що у науковій діяльності термін «правова природа» застосовується як категорія, що відображає сутнісні ознаки різних правових явищ, у той час, як у правозастосовній діяльності цей термін визначає фактичний і юридичний склад правовідносин [8]. Отже, потреба у визначенні правової природи предмета дослідження обумовлена, необхідністю обґрунтування ознак правового явища та його місця і значення у правовій системі та правовому регулюванні.

Аналізуючи галузеві дослідження, які стосуються правової природи певних явищ, у тому числі адміністративно-правового характеру, ми з'ясували, що науковці, розкриваючи їх сутність, користуються різними характеристиками. Зокрема, сюди слід віднести сутнісні ознаки, особливості, які притаманні явищу [2; 3; 9], його поняття [9; 10], місце та роль у системі адміністративного права [4]. Це співзвучно з вищенаведеними загальнотеоретичними позиціями, однак слід відмітити, що наведеним дослідженням не вистачає системності, адже перелічені уявлення про сутність правової природи адміністративно-правових явищ не відображають їх у сукупності, а лише відрізняються одиничним висвітленням.

Важливу характеристику, яка безпосередньо стосується нашого дослідження, відмічає Л.В. Привалова, характеризує правову приро-

ду представницьких органів. Авторка встановлює, що правова природа проявляється у їх значенні, можливостях, такій властивості, в силу якої вони уповноважені і зобов'язані формувати волю громадян і виражати їх інтереси [11, с. 4]. Таким чином, правова природа проявляється також і через призначення явища, мету його створення, і, відповідно, систему функцій.

З урахуванням викладеного доцільним виводом про те, що правова природа суб'єктів публічного адміністрування являє собою сукупність формально визначених ознак та властивостей, які відображають їх призначення та місце у адміністративно-правовій системі. Відповідно, характеристика правової природи суб'єктів публічного адміністрування має розкриватися через їх поняття, сутнісні ознаки, місце та роль в системі адміністративного права, мету їх діяльності та функції, за допомогою яких реалізується означена мета.

Для цього слід визначитися з поняттям «публічне адміністрування», а також охарактеризувати його співвідношення з дефініціями «публічне управління», «державне управління», «державний менеджмент». Враховуючи, що останні два поняття мають іншомовну природу і прийшли до вітчизняного права відносно нещодавно, у певних наукових позиціях їх сутність та співвідношення різняться.

Поняття «управління» та «менеджмент» можуть застосовуватися науковцями як тотожні, однак це не зовсім так. Управління у загальному розумінні є функцією організованих систем різного типу (біологічних, соціальних, технічних), що спрямована на збереження їх структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію програм і цілей [12, с. 357]. У системі суспільних відносин управління представляє собою вид людської діяльності, спрямований на певний об'єкт з метою зміни його стану або поведінки. Соціальне управління є одним з найскладніших типів управління, оскільки впливає на діяльність людських об'єднань [13, с. 4]. Менеджмент має дещо іншу природу, яку у співвідношенні з дефініцією «управління» досить вдало підкреслює В.Г. Федоренко. Автор визначає, що категорія «управління» визначає вплив на соціально-економічні процеси на макrorівні (суспільство, світова та національна економіка) та мікрорівні (суб'єкт, організація, підприємство тощо). Менеджмент, можливий лише на мікрорівні, виступає однією з форм ринкового управління в умовах конкретної організації [14, с. 27]. У зв'язку з цим видається недоречним використання поняття «державний менеджмент», оскільки воно є некоректним, адже управління в державі здійснюється саме на макrorівні і може також включати в себе елементи менеджменту. Через це вважаємо вірним такий вираз як «менеджмент у державних організаціях» [15], що-

використовується окремими вітчизняними науковцями і передбачає діяльність, спрямовану на удосконалення діяльності структурних частин державного механізму.

Ще одне поняття, яке застосовується у сфері, що нами розглядається – адміністрування. Як відомо, воно походить від латинського слова «administratio», що означає «служіння», «допомога», «управління» і характеризує управлінську діяльність. Слід погодитися з думками науковців стосовно того, що адміністрування найчастіше характеризує діяльність виконавчих органів влади або державних службовців [16]. Отже, поняття «управління», «менеджмент» та «адміністрування» співвідносяться як ціле та частини, де основоположним, провідним з них виступає управління, а менеджмент та адміністрування є його проявами у конкретних сферах.

Заслуговує на увагу також і співвідношення понять «публічний» та «державний», які також в окремих дослідженнях можуть використовуватися дослідниками як тотожні. Це відбувається через відоме співвідношення публічної та приватної сфер, які зазвичай співставляють теоретики романо-германської правової сім'ї через розподіл права на приватне та публічне.

У нашому дослідженні ототожнення понять «публічний» та «державний» через зміну розуміння терміну «публічність» у зв'язку з розвитком людиноцентристських позицій у сучасній юриспруденції є недоцільним. Якщо у минулому зазвичай публічний інтерес співпадав із державним, то на сьогоднішній день сутність поняття «публічний інтерес» значно розширилася. Окрім інтересів держави до нього увійшли інтереси окремих осіб та їх об'єднань, тобто суспільні інтереси [17, с. 35-36], які сприяють не тільки розвитку держави, але й усього суспільства, щомешкає на її території.

Відповідно, різняться такі поняття як «державне управління» та «публічне управління». Якщо сутність державного управління розглядається як самостійна державна діяльність виконавчо-розпорядчого характеру з метою реалізації державних функцій та поставлених перед нею завдань [18, с. 6], то сутність публічного управління виражається у впливі суб'єкта, що володіє публічною владою, на об'єкт з метою досягнення будь-яких суспільних інтересів. У цьому контексті більш впевненою виглядає позиція, яка розкриває зміст публічного управління через його зв'язок з внутрішньою і зовнішньою політикою, соціально-політичними, економічними і культурними подіями [19]. Відповідно, публічне управління не може бути ізольованим від суспільства та повинне реалізовуватися задля суспільства персоналом публічної адміністрації, у тому числі й за участю суспільства [20, с. 14-15].

Отже, згідно викладеного, можна констатувати, що публічне управління, в якості об'єкта наукового пізнання є багатоаспектним та складним явищем політико-правового характеру. Ми підтримуємо позицію І. Петрової та О. Рудої стосовно того, що воно базується на зв'язках між правом та політикою, формуючи залежність міжуправлінням і владою, політичною системою та суспільством [21, с. 132].

Сфера публічного управління характеризується діяльністю суб'єктів публічного адміністрування, що носить у адміністративно-правовій доктрині назву публічного адміністрування. Характеристика сутності публічного адміністрування у роботах В.М. Бевзенка, Р.С. Мельника [17, с. 39-40], С.І. Чернова, С.О. Гайдученко [22, с. 5-7], В.Л. Тодосійчука [23] та інших, дають нам можливість зробити певні висновки. Зокрема, публічне адміністрування виступає уособленням державного управління, що ґрунтується на розподілі влади на три гілки і притаманне органам виконавчої влади та реалізується за межами цих органів [17, с. 39] у взаємодії з суб'єктами громадянського суспільства. Більш точно воно як владна діяльність поєднує у собі державне та публічне управління з метою розвитку держави і суспільства на демократичних засадах [19]. Таким чином, за своєю сутністю публічне адміністрування представляє формально визначену діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямовану на задоволення суспільних потреб та інтересів шляхом прийняття адміністративних рішень та надання адміністративних послуг.

Виступаючи самостійною системою, яка пов'язує державне та публічне управління, публічне адміністрування реалізується через діяльність його суб'єктів, тобто суб'єктів публічного адміністрування. При цьому ми стикаємося із застосуванням у теорії публічного адміністрування поняття «публічна адміністрація», відповідно, виникає питання щодо співвідношення понять «суб'єкт публічного адміністрування» та «публічна адміністрація».

Як визначає Т.М. Кравцова, поняття «публічна адміністрація» вперше було застосовано у нормативних актах Європейського Союзу, де воно тлумачилося у широкому та вузькому сенсі. У вузькому сенсі під публічною адміністрацією розумілися регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади та публічна служба. У широкому – до публічної служби окрім органів публічної влади відносилися іще й органи, які не входили організаційно до публічної влади, але виконували делеговані нею функції [24, с. 522]. Спираючись на означене та на роботи окремих вітчизняних дослідників [25, с. 168-169; 24, с. 523], можна дійти висновку про те, що поняття «публічна адміністрація» використовується задля визначення

сукупності суб'єктів публічного адміністрування, а точніше системи органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на реалізацію публічних функцій. З цього приводу вірним є вислів В.А. Бевзенка про те, що публічна адміністрація є основним суб'єктом реалізації публічного адміністрування та «...узагальнюючим терміном, що об'єднує у собі суб'єктів, головним завданням яких є виконання Конституції та законів України.» [17, с. 42].

Відповідно до ч.1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України до суб'єктів публічної адміністрації відносяться органи державної влади; органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи; інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [26].

Характеризуючи правову природу суб'єктів публічного адміністрування, слід акцентувати те, що основоположним елементом правової природи явища є його призначення. На нашу думку, першою важливою складовою призначення суб'єкта публічного адміністрування є перетворення у життя основної мети публічного управління – реалізація цінностей суспільства [27, с. 3-8] з метою його підтримки, поліпшення та розвитку. Звідси випливає й друга складова призначення суб'єктів публічного адміністрування, що визначається німецьким адміністративістом Ебергардом Шмідт-Ассманном. Вказана складова полягає у все більшому відкритті для суспільного оточення і виконання завдань разом із суспільними угруповуваннями [28, с. 8].

Відтак, можна впевнено стверджувати, що суб'єкт публічного адміністрування за своєю сутністю є похідним та складовою багатьох категорій. Він виступає інтегрованою структурою, що поєднує у собі управлінській функції публічного та державного характеру, виступаючи виразником, узгоджувачем та реалізатором потреб, інтересів, прав суспільства і держави одночасно. Це поняття об'єднує в собі суттєві ознаки суб'єкта державного та публічного управління.

Управлінський аспект публічного адміністрування надає можливість вважати, що воно має адміністративну сутність, яка проявляється у предметі і методі правового регулювання. Безпосередньо ці чинники впливають на засоби, прийоми і способи правового регулювання, за допомогою яких формується та реалізується правовий статус суб'єктів публічного адміністрування. Зазначимо, що поява публічного адміністрування стала можливою тільки завдяки новому науковому підходу до предмета адміністративного права, який сформувався через перехід до ринкових умов господарювання та поділу державної влади

на законодавчу, виконавчу та судову. Наразі ставлення про предмет адміністративного права як управлінський вплив держави на суспільні відносини [29, с. 46], притаманний радянській адміністративно-правовій науці, розширилося за рахунок необхідності забезпечення суб'єктами публічного управління прав і свобод людини і громадянина [30, с. 16], тобто за рахунок публічного інтересу. Зокрема, враховуючи означені тенденції, В.Б. Авер'янов відносить до сучасного предмету адміністративного права (окрім державного управління сферами суспільного життя) групи однорідних відносин, що формуються під час реалізації делегованих органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та недержавним інституціям повноважень виконавчої влади; надання адміністративних послуг; забезпечення та захист прав і свобод громадян в адміністративному порядку [31, с. 71]. Таким чином, діяльність суб'єктів публічного адміністрування входить до предмету адміністративного права і, відповідно, за допомогою юридичних засобів методу адміністративно-правового регулювання впливає на суспільні відносини у сфері публічного адміністрування.

С.В. Петков визначає, що сутність методу адміністративно-правового регулювання полягає у його імперативності (владності), що надає йому обов'язкового характеру. Науковець визначає специфіку адміністративно-правового методу у наявності відносин підлеглості між суб'єктом та об'єктом управління. Автор є категоричним у своїй позиції стосовно відсутності будь-яких інших, змішаних методів правового регулювання в системі адміністративного права і не допускає можливості існування договірних методів регулювання адміністративно-правових відносин [32, с. 53-54].

У контексті надання публічних послуг означена позиція є недостатньо переконливою, оскільки процес надання послуг тяжіє до більш - менш рівноправного положення суб'єктів даних відносин. На цьому акцентується увага у низці робіт, які стосуються сутності методу адміністративно-правового регулювання.

Зокрема, достатньо важливими для нашого дослідження є положення, викладені В.Б. Авер'яновим, стосовно того, що у адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин не виключається використання окремих елементів диспозитивного методу [31, с. 77]. Відповідно, на зміну субординації приходить реординація, яка у регулюванні відносин між суб'єктами публічного адміністрування і громадянами надає можливість встановлення рівноваги. Це здійснюється шляхом надання громадянам права вимагати належного виконання покладених на них обов'язків щодо надання адміністративних послуг та забезпечення і захисту їх прав і свобод.

При цьому слід враховувати, що відносини у окремих сферах не можна окреслити наперед за допомогою правових приписів, зокрема, результати ухвалення рішень органами публічної адміністрації внаслідок переговорів (слід погодитись із позицією Е. Шмідт-Ассманна щодо вказаного питання) [28, с. 233].

Також важливою у цьому аспекті є точка зору Р.С. Мельника стосовно того, що «влада далеко не завжди пов'язана з примусом. Нерідко вона реалізується через застосування інших механізмів – переконання, надання (виділення) матеріальних чи фінансових ресурсів тощо. А раз так, то й управління, яке має на меті досягнення певного стану суспільних відносин (вчинення дій або утримання від дій), також може здійснюватися у позапримусовому порядку» [33, с. 95-96].

Вищезазначені позиції підтверджуються й тим, що діяльність суб'єктів публічної адміністрації, окрім управлінської складової ґрунтується іще й на політичній. Саме це й відкидає звичне уявлення про методологію реалізації покладених на них функцій.

Суб'єкт публічного адміністрування відповідно до ліберально-комунітаристського підходу [34, с. 18-19] виступає учасником взаємодії між політичними інститутами держави і суспільства, при умовній (найбільш можливій) рівності з громадянами. Це сприяє утворенню договірних взаємовідносин як найбільш вигідного засобу досягнення мети означеної взаємодії.

Необхідність застосування субсидіарних методів адміністративно-правового регулювання настановує на думку, що суб'єкт публічного адміністрування у системі суб'єктів адміністративно-правових відносин може характеризуватися як суб'єкт гібридного (змішаного) типу, якому необхідний особливий правовий режим реалізації правосуб'єктності через «змішані» («гібридні») форми управління. Подібні приклади можна зустріти у Німеччині, де органи місцевого самоврядування при вирішенні одних питань виступають як органи місцевого самоврядування, а при вирішенні інших – від імені держави в рамках делегованих їм державним органом повноважень [36, с. 12]. На сьогоднішній день питання сутності методу адміністративно-правового регулювання є окремою темою, яка потребує подальших наукових досліджень у світлі формування та реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування.

У зв'язку з викладеним, спираючись на роботи сучасних дослідників [24, с. 524; 37, с. 74-77; 38, с. 106] та власне дослідження, визначимо основні (суттєві) ознаки, які характеризують з нашої власної позиції суб'єкт публічного адміністрування:

1. Входить до складу публічної адміністрації як системи органів, що забезпечує реалізацію публічного управління шляхом публічного адміністрування.



2. Володіє правосуб'єктністю, яка характеризує його в якості гібридного (змішаного) типу суб'єктів адміністративного права. Це пояснюється тим, що він за своєю природою поєднує риси органу виконавчої влади та суб'єкта політики, метою якого є тісна взаємодія з суспільними утвореннями задля досягнення публічного інтересу.

3. Спирається на владні повноваження та виконує адміністративно-управлінські функції, з урахуванням публічного інтересу, а також задля захисту прав і свобод людини і громадянина.

4. Має можливість застосування владного розсуду під час прийняття управлінських рішень, що дає йому можливість досягнення найбільш рівноправної взаємодії з громадськими утвореннями.

5. Діяльність поширюється на все суспільство у сфері визначеної для нього компетенції.

6. Метою діяльності виступає забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп (суспільний інтерес), а також реалізація і забезпечення суспільних цінностей.

**Висновки.** Правова природа суб'єкта публічного адміністрування відрізняється чітко вираженим управлінським характером, який формується на адміністративно-правових засадах та виражається через його призначення – взаємодію з громадянським суспільством шляхом прийняття адміністративних рішень та надання адміністративних послуг з метою забезпечення публічного інтересу. У той же час для належної взаємодії з суспільними утвореннями потребує зміни підхід до сутності правової природи суб'єкта публічного адміністрування. Вважаємо, що суб'єкта публічного адміністрування слід розуміти як гібридний (змішаний) тип суб'єкта адміністративного права, що має політико-правову сутність і потребує відповідного правового режиму публічного адміністрування.

### Література

1. Бабич В. А. Державна виконавча служба: правова природа та перспективи реформування. *Адвокат*. 2012. № 1. С. 25-28; Ігонін Р. В. Адміністративно-правова природа Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. *Адвокат*. 2011. № 2. С. 34-38; Ківалов С. В. Процесуальні форми у діяльності адміністративних судів: правова природа і правове регулювання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 65. С. 7-20;

2. Лученко Д. Про правову природу оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 4. С. 152-160.

3. Джафарова О. В. Правова природа, сутність та особливості дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 6.2(2). С. 121-126.

4. Максименцева Н. О. Адміністративно-правова природа та зміст державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 5. С. 152-157.

5. Комиссарова Е. Г. Формально-логические аспекты понятия «правовая природа». *Вестник Пермского университета*. 2012. Выпуск 2 (16). С. 23-25.

6. Український тлумачний словник / За ред. В. Бусел. Київ: Перун, 2016. 1696 с.

7. Алексеев С. С. Теория права. М.: БЕК, 1994. 320 с.

8. Малюгин С. В. Категория «правовая природа»: понятие, детерминанты, основные характеристики и подходы к определению. URL: <http://justicemaker.ru/> (дата звернення 31.07.2019).

9. Шпенюв Д. Ю. Адміністративно-правова природа служби суддів в Україні. *Європейські перспективи*. 2014. № 10. С. 60-64.

10. Кунцевич М. П. Правова природа адміністративних послуг: теоретичний та практичний аспект. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 1. С. 36-40.

11. Привалова Л. В. Правова природа и правовой статус представительного органа муниципального образования в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. 22 с. URL: <https://dlib.rsl.ru/01004852089> (дата звернення 29.07.2019).

12. Словарь-справочник менеджера / под ред. М. Г. Лапусты. М.: ИНФРА-М, 1996. 412 с.

13. Тимошенко Г. М. Співвідношення поняття «управління» та «менеджмент» в педагогічній теорії та практиці. *Теорія та методика управління освітою*. № 7. 2011. URL: <http://tme.umo.edu.ua/docs/7/13.pdf> (дата звернення 01.08.2019).

14. Федоренко В. Г. Основы менеджменту. Підручник. Київ: Алерта, 2007. 424 с.

15. Цуруль О. А. Менеджмент у державних організаціях: Навч. посібник. Київ: КНЕУ, 2002. 142 с.

16. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни Публічне управління: наукова розробка. К.: НАДУ, 2011. 56 с.

17. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

18. Державне управління в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. 265 с.

19. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=865> (дата звернення 31.07.2019).

20. Понкин И. В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции. М., 2013. 196 с.

21. Петрова І., Руда О. Публічне управління як фактор і стимулятор модернізації адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 131-135.

22. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)». Х.: ХНУМГ, 2014. 97 с.

23. Тодосійчук В. Л. Публічне адміністрування в Україні. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Випуск 34. С. 87-91

24. Кравцова Т. М., Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522-525 URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf> (дата звернення 02.08.2019).

25. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.

26. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07. 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №№ 35–36, 37. Ст. 446.6

27. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління. *Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: матеріали наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 15-16 травня 2009 р.)*. Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 3–8.

28. Шмідт-Ассман Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. / Пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов. К.: «К.І.С.», 2009. 552 с.

29. Административное право. Общая и особенная части. Учебник. Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. М. МВШМ МВД СССР, 1986. 487 с.

30. Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М. П. Адміністративне право України: навчальний посібник / за заг. ред В. В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. 320 с.

31. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. у двох томах: Том 1. Загальна частина / за ред. В. Б. Авер'янова. К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

32. Петков С. В. Теорія адміністративного права: навч. посіб. К.: КНТ, 2014. 304 с.

33. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95-98.

34. Кошелева Л. Основні теоретичні підходи до визначення публічного адміністрування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018, вип. 2(37). С. 14-19.

35. Новікова М. М. Юридичний компроміс як додатковий метод правового регулювання. *Право України*. 2006. № 9. С. 34-37.

36. Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2014. 23 с.

37. Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

38. Ковбас І. В., Друцұл Т. І. Особливості системи органів публічної адміністрації України. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2012. Вип. 628. С. 104–109.

### Анотація

**Демідова М. О. Щодо гібридності правової природи суб'єктів публічного адміністрування.** – Стаття.

У статті розкривається зміст категорії «правова природа» на підставі сучасних теоретико-правових позицій, визначається її вплив на сутність досліджень у сфері публічного адміністрування. Також встановлюється співвідношення понять «державне управління», «державний менеджмент» «публічне управління»,

«публічне адміністрування». Розкрито правову природу суб'єктів публічного адміністрування через їх призначення, предмет та метод адміністративно-правового регулювання, визначено їх характерні ознаки. У роботі акцентовано увагу на тому, що особливість правової природи суб'єктів публічного адміністрування проявляється через їх гібридну (змішану) політико-правову сутність, яка спрямована на найкраще забезпечення публічного інтересу.

*Ключові слова:* правова природа, державне управління, публічне управління, публічне адміністрування, публічна адміністрація, суб'єкт публічного адміністрування.

### Аннотация

**Демидова Н. А. Относительно гибридности правовой природы субъектов публичного администрирования.** – Статья.

В статье раскрывается содержание категории «правовая природа» с учетом современных теоретико-правовых позиций, определяется ее влияние на сущность исследований в сфере публичного администрирования. Так же устанавливается соотношение понятий «государственное управление», «государственный менеджмент» «публичное управление», «публичное администрирование». Раскрыта правовая природа субъектов публичного администрирования через их назначение, предмет и метод административно-правового регулирования, определены их характерные признаки. В работе акцентировано внимание на том, что особенность правовой природы субъектов публичного администрирования проявляется через их гибридную (смешанную) политико-правовую сущность, которая направлена на наилучшее обеспечение публичного интереса.

*Ключевые слова:* правовая природа, государственное управление, публичное управление, публичное администрирование, публичная администрация, субъект публичного администрирования.

### Summary

**Demidova N. A. Concerning the hybridity of the legal nature of the subjects of public administration.** – Article.

The article reveals the content of the category “legal nature”, taking into account modern theoretical and legal positions, determines its impact on the essence of research in the field of public administration. The relationship between the concepts of “public administration”, “state management”, “public administration”, “public administration” is also established. The legal nature of the subjects of public administration through their purpose, subject and method of administrative-legal regulation is revealed, their characteristic features are determined. The work focuses on the fact that the peculiarity of the legal nature of the subjects of public administration is manifested through their hybrid (mixed) political and legal essence, which is aimed at the best provision of public interest.

*Key words:* legal nature, public administration, public administration, public administration, public administration, subject of public administration.

УДК 342.97:352 (477)

**П. В. Євдокимов***здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету***АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПІДРОЗДІЛУ КАДРОВОЇ РОБОТИ  
ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

**Постановка проблеми.** Кадрові підрозділи є ключовим суб'єктом у роботі з персоналом органів публічної адміністрації. Оперативність та якість роботи кадрових підрозділів обумовлюють ефективність відбору та розстановки персоналу органів публічної адміністрації, а в результаті ефективність виконання поставлених перед ними завдань. Для визначення місця інформаційної діяльності кадрових підрозділів в процесі реалізації кадрової політики органів публічної адміністрації розглянемо наукові підходи щодо правового статусу цього підрозділу. З аналізу наукових концепцій зрозуміло, що термін «статус» означає певне місце суб'єкта правовідносин серед інших суб'єктів, що окреслюється наявністю певних елементів. До таких елементів, як правило, відносяться обсяг прав, обов'язків, компетенції суб'єктів. Термін «правовий статус» вживається науковцями здебільшого коли мова йде про статус фізичної особи до таких категорій «людина», «громадянин», «іноземець», «особа без громадянства», «державний службовець». Що ж до державних органів, то відносно них вживається термін «компетенція» [1, с. 190-191]. Фактично зазначений термін у даному контексті є тотожним термінові «правовий статус». Необхідно зауважити, що в правовій науці немає єдиного підходу щодо змісту поняття «компетенція»: її визначають і як сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов'язків певного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, які визначають його місце в системі державних органів, або як певну сукупність прав та обов'язків, або сукупність прав та владних повноважень. Правовий статус кадрових підрозділів органів публічної адміністрації з окремих його елементів. На жаль, в юридичній науці немає єдності щодо визначення структури правового статусу державних органів, та віднесення чи не віднесення до нього окремих елементів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням правового регулювання та ефективній організації професійної діяльності кадрових підрозділів органів публічної адміністрації присвячено достатньо досліджень. Зокрема, предметом дискусії досі залишаються питання ресурсного забезпечення кадрових підрозділів органів публічної адміністрації. Окремі аспекти окресленої проблематики досліджували Ю. Ковбасюк, А. Семенчен-

ко, Ю. Сурмін, Л. Белова, В. Бодрова, І. Валентюк, Р. Войтович, С. Гладков, С. Горбатюк, В. Гошовська, В. Гусєв, Н. Демедишин, С. Дубенков, С. Дяченко, О. Євмешкіна, С. Загороднюк, В. Загорський, М. Іжа, Н. Керний, С. Коник, П. Крайнік, С. Москаленко, О. Оболенський, А. Попок, А. Рачинський, С. Романюк, С. Сєрьогін, В. Сороко, С. Телешун, В. Федоренко, І. Чипенко, В. Чмига. Окремі питання адміністративно-правового статусу кадрових підрозділів органів публічної адміністрації досліджували В. Золотарьов, О. Окіс, І. Клименко, Л. Власова, Є. Нужний, А. Семенов, В. Гошовська, Т. Мотренко, С. Сєрьогін, Л. Прудіус, В. Толкованов, Т. Кагановська, Н. Калашник, С. Адамчук, В. Волик та інші. Водночас у сучасній юридичній літературі практично відсутні комплексні дослідження з аналізу адміністративно-правового статусу кадрових підрозділів органів публічної адміністрації.

**Формування цілей.** Метою даної статті є характеристика адміністративно-правового статусу кадрових підрозділів органів публічної адміністрації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Елементами правового статусу кадрових підрозділів кадрового підрозділу органу публічної адміністрації є мета, завдання, функції, структура, обов'язки, права та відповідальність. Мета – це уявна і бажана майбутня подія чи стан, здійснення яких є проміжним причинним кроком на шляху до мети, що є своєрідним уявленням результату нашої дії. Метою є майбутній результат, досягнення якого прагне суб'єкт [2, с. 87]. На нашу думку, метою діяльності кадрових підрозділів органів публічної адміністрації є формування високопрофесійних кадрів органів державного управління та забезпечення стабільності їхніх службово-трудова відносин.

Визначене є загальною метою всіх кадрових підрозділів. Для кожного окремого підрозділу державного апарату загальна мета має бути доповнена спеціальною метою, яка б відображала напрямки діяльності органу публічної адміністрації [3, с. 187]. Для реалізації мети діяльності кадрових підрозділів органів публічної адміністрації на них покладено цілий ряд завдань та функцій.

Відповідно до чинного Типового положення про службу управління персоналом державного органу, затвердженого Наказом Національного агентства України з питань державної служби

03.03.2016 № 47, у державному органі залежно від чисельності персоналу утворюється самостійний структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу. У державному органі, чисельність якого становить менше десяти осіб, обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців цього органу. Чисельність служби управління персоналом визначається з розрахунку до двадцяти осіб на одного спеціаліста служби управління персоналом. Служба управління персоналом прямо підпорядковується керівнику державної служби в державному органі. Положення про службу управління персоналом розробляється на основі цього Типового положення та затверджується керівником державного органу [4, с. 56–57].

Основними завданнями служби управління персоналом є: реалізація державної політики з питань управління персоналом у державному органі; забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень з питань управління персоналом; забезпечення організаційного розвитку державного органу; добір персоналу державного органу; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, підвищення рівня їх професійної компетентності тощо.

Служба управління персоналом має право: спільно з іншими структурними підрозділами перевіряти і контролювати дотримання правил внутрішнього службового розпорядку, вимог законодавства про працю та державну службу в державному органі та здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю у підпорядкованих організаціях; взаємодіяти зі структурними підрозділами державного органу, підпорядкованими організаціями, державними органами та органами місцевого самоврядування з питань, що належать до її компетенції; одержувати у встановленому законодавством порядку від посадових осіб та іншого персоналу державного органу та підпорядкованих організацій інформацію, матеріали та пояснення (у тому числі письмові), необхідні для здійснення покладених на неї завдань; за погодженням з керівником державної служби брати участь у конференціях, семінарах, нарадах та інших заходах з питань управління персоналом та організаційного розвитку; на обробку персональних даних фізичних осіб відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних для виконання покладених на неї повноважень; за дорученням керівника державної служби представляти державний орган в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях з питань, що належать до її компетенції.

Покладення на службу управління персоналом завдань, не передбачених цим Типовим положенням, і таких, що не стосуються питань управління

персоналом, організаційного розвитку та державної служби, не допускається [5, с. 187].

Аналіз положень про відділи кадрової роботи та з питань державної служби апарату обласних державних адміністрацій показує, що вони повністю дублювали Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади. Зараз ці положення знаходяться на переробці відповідно до нового положення про службу управління персоналом державного органу.

Із завданнями кадрових підрозділів тісно пов'язаний такий елемент правового статусу як функції. Аналіз переліку функцій кадрової служби, що міститься у зазначеному вище Типовому положенні, на нашу думку, занадто деталізований. Вона вважає, що найбільше деталізується виконання саме функції документального забезпечення кадрової роботи у сфері державної служби. Найбільш стисло функції кадрових підрозділів можна визначити як: здійснення аналітичної і організаційної роботи з кадрового менеджменту; задоволення потреби у кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання; документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин [6, с. 450].

Завдання та функції кадрових підрозділів обумовлюють їхню організаційно-функціональну структуру. Структура кадрових підрозділів характеризується розподілом цілей та завдань між структурними підрозділами кадрового апарату та їх працівниками [7, с. 89]. Організаційно-функціональна структура містить у собі окремі структурні підрозділи. Кадрові підрозділи органів державної влади складаються з цілого ряду структурних підрозділів (управлінь, відділів) та взаємодіють між собою у певному порядку [8, с. 345-346]. Пропонуємо наступну структуру повноцінного кадрового підрозділу, який має містити у собі кілька секторів з чітким поділом функцій:

- сектор обліку та аналізу, кадрового діловодства, до компетенції якого входить розробка кадрового плану, посадових інструкцій, облік кадрів, створення бази даних про співробітників, формування й ведення особистих справ співробітників тощо;

- сектор підбору фахівців, що займається комплектуванням штату, кадровим плануванням, пошуком і відбором персоналу, оцінює професійну придатність здобувачів, оформлює прийом на роботу тощо;

- сектор потенціалу, що відповідає за навчання нового працівника, вводять його в посаду, організовує навчання, підвищення кваліфікації, планує його кар'єру;

- сектор мотивації, що здійснює дослідження індивідуальної та групової мотивації, проводить

атестацію, розробляє системи стимулювання персоналу, преміювання тощо;

- сектор соціальної політики, що створює сприятливий психологічний клімат у колективі, захоплює індивідуальну і групову ініціативу, створює умови для творчості та розвитку.

Слід зазначити, що кадрові підрозділи не лише мають власну структуру, але й входять до більшої, цілісної системи управління персоналом державної служби в Україні [9, с. 216]. До останніх змін у сфері державної служби систему органів управління державною службою утворювали: Координаційна рада з питань державної служби при Президенті України як його консультативно-дорадчий орган, Кабінет Міністрів України, Головне управління державної служби України, кадрова служба органів державної влади. У 2014 році було створено Національне агентство з питань державної служби.

Загальними обов'язками кадрових підрозділів органів державного управління є такі: здійснення відбору, розстановки працівників; створення резерву персоналу для висунення на вищі посади; організація підготовки працівників; забезпечення дотримання ними дисципліни і законності; проведення роботи щодо забезпечення соціального захисту працівників органів державного управління; забезпечення повного, об'єктивного та всебічного дослідження обставин надзвичайних подій, проведення службових розслідувань; забезпечення підготовки доповідних записок, інформацій, довідок, вказівок з питань роботи з персоналом; проведення виховної роботи з персоналом органів державного управління.

Ще одним елементом правового статусу кадрових підрозділів органів державного управління є юридична відповідальність, яка інтегрує всі інші елементи правового статусу і встановлює існування відхилень у процесі їх реалізації. Під час аналізу поняття «відповідальність» виявляються різні підходи фахівців різних галузей права – адміністративного, трудового, кримінального, митного, податкового тощо. Зокрема, відповідальність державних службовців настає за порушення законності й службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними своїх посадових обов'язків, і в такому випадку вони можуть нести дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та матеріальну відповідальність [10, с. 5].

Вважаємо, що щодо державних службовців можна визначити юридичну відповідальність як заходи примусового характеру, які передбачаються законом й іншими нормативно-правовими актами як реакція держави на здійснення державним службовцем правопорушення. Статус державного службовця є цілком функціональним явищем, спрямованим, з одного боку, на конструктивну реалізацію загальнодержавного інтересу, а з ін-

шого – на обмеження та навіть нейтралізацію неприйнятних для статусу державного службовця вчинків, стремлень та інтересів. Найбільш ефективною формою такої «нейтралізації» є юридична відповідальність у вигляді конкретних санкцій до порушника правових норм, принципів і правил, встановлених на державній службі [11, с. 138]. Метою діяльності кадрових підрозділів органів державного управління є формування високопрофесійного кадрового корпусу державних органів, забезпечення стабільності службово-трудова відносин державних службовців та оптимальної збалансованості їхньої чисельності.

**Висновки.** Таким чином, адміністративно-правовий статус кадрового підрозділу органа публічної адміністрації визначається сукупністю його повноважень. Сучасними тенденціями трансформації адміністративно-правового статусу кадрового підрозділу є: широкі професійні і посадові профілі замість вузької спеціалізації та обмеженої відповідальності; гнучкий вибір професійного розвитку замість запланованого росту кар'єри; відповідальність самих працівників за власний розвиток замість відповідальності менеджерів з персоналу за розвиток персоналу; можливості для всебічного розвитку працівника замість контролю його проблем; відкрите обговорення рівня компетентності працівників (оцінювання), наявних вакансій і шляхів їх заповнення замість закритого вивчення факторів успіху, вакансій і відбору; активний пошук зворотного зв'язку з підлеглим. Традиційно в роботі кадрового підрозділу органа публічної адміністрації виділяють наступні напрями: підбір кадрів, адаптація, розвиток персоналу (атестація персоналу, формування та робота з кадровим резервом, навчання персоналу), мотивація, корпоративна культура, кадрове діловодство (оформлення трудових відносин відповідно до трудового законодавства).

### Література

1. Линдюк О. Профілі професійної компетентності державних службовців як складова модернізації державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4(27). С. 187–199.
2. Гречко Т.К., Лісовський С.А., Романюк С.А., Руденко Л.Г. Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку : навч. посіб. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 264 с.
3. Міненко М.А. Публічне управління: теорія та методологія : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.
4. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, І.С. Боднар, В.Г. Горник, В.В. Шпачук. Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. 256 с.
5. Професіоналізація у сфері публічного управління : стан, проблеми, перспективи вирішення : монографія / за заг. ред. Хаджирадевої ; С.К. Хаджирадева, Н.О. Алюшина, Л.О. Воронько та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Київ : НАДУ, 2017. 256 с.

6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 2: Методологія державного управління. Київ : НАДУ, 2011. 692 с.

7. Куйбіда В.С., Хорошенко О.В. Організація публічної служби в Україні : монографія. Кам'янець-Подільський : видавець ПП Зволейко Д.Г., 2016. 272 с.

8. Тищенко О.П., Королюк Т.О. Реформування моделі управління людськими ресурсами державної служби. *Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права*. 2017. № 1 (61). С. 343-353.

9. Система публічного управління в умовах децентралізації влади : механізми горизонтальної взаємодії : монографія / Л.Л. Приходченко, С.Є. Саханенко, П.І. Надолішній та ін.; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.

10. Бойко В.М. Можливості застосування досвіду країн ЄС для реформування системи професійного навчання державних службовців. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 2016. № 1. С. 3-7.

11. Попов С.А. Державно-управлінські нововведення : теорія, методологія, практика : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. 296 с.

### Анотація

**Євдокимов П. В. Адміністративно-правовий статус підрозділу кадрової роботи органу публічної адміністрації в Україні.** – Стаття.

Стаття присвячена характеристиці адміністративно-правового статусу підрозділу кадрового забезпечення органів публічної адміністрації в Україні. Розкрито поняття «адміністративно-правовий статус підрозділу кадрового забезпечення органів публічної адміністрації» на основі його порівняння із більш традиційним терміном «правовий статус» шляхом з'ясування особливостей їх застосування в науці адміністративного права. Виокремлено коло суб'єктів забезпечення адміністративно-правового статусу підрозділу кадрового забезпечення органів публічної адміністрації в Україні з урахуванням специфіки їх діяльності. Розглянуто роль та способи удосконалення адміністративно-правового статусу підрозділу кадрового забезпечення органів публічної адміністрації в Україні. Визначено місце підрозділу кадрового забезпечення органів публічної адміністрації в процесі формування в Україні публічно-правового інституту кадрів органів публічної адміністрації.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, адміністративно-правове забезпечення, кадри, орган публічної адміністрації, підготовка кадрів, публічна адміністрація, підрозділ кадрової роботи, публічне управління.

### Аннотация

**Євдокимов П. В. Административно-правовой статус подразделения кадровой работы органа публичной администрации в Украине.** – Статья.

Статья посвящена характеристике административно-правового статуса подразделения кадрового обеспечения органов публичной администрации в Украине. Раскрыто понятие «административно-правовой статус подразделения кадрового обеспечения органов публичной администрации» на основе его сравнения с традиционной категорией «правовой статус» путём характеристики особенностей их употребления в науке административного права. Определён круг субъектов

обеспечения административно-правового обеспечения административно-правового статуса подразделения кадрового обеспечения органов публичной администрации в Украине с учётом специфики их деятельности. Проанализирована роль и способы совершенствования административно-правового статуса подразделения кадрового обеспечения органов публичной администрации в Украине. Рассмотрена роль административно-правового статуса подразделения кадрового обеспечения органов публичной администрации в процессе формирования в Украине публично-правового института кадров публичной администрации.

**Ключевые слова:** административно-правовой статус, административно-правовое обеспечение, кадры, орган публичной администрации, подготовка кадров, подразделение кадровой работы, публичная администрация, публичное управление.

### Summary

**Yevdokymov P. V. Administrative and legal status of the HR department of a public administration body in Ukraine.** – Article.

The article is devoted to the characterization of the administrative and legal status of the personnel support unit of public administration bodies in Ukraine. The concept of “administrative-legal status of the department of personnel support of public administration bodies” is revealed based on its comparison with the more traditional term “legal status” by clarifying the peculiarities of their application in the science of administrative law.

The tasks of the unit of personnel support of public administration bodies in Ukraine are analyzed: implementation of the state policy on personnel management in the state body; ensuring that the head of the civil service exercises its powers in the area of personnel management; ensuring organizational development of the state body; selection of staff of the state body; forecasting of staff development, promotion of employees to career, improvement of their professional competence.

The rights of the unit of staffing of public administration bodies in Ukraine are defined: jointly with other structural units to check and control compliance with the rules of internal civil service, the requirements of the legislation on labour and public service in the state body and to control the observance of the legislation on labour in subordinate organizations; to cooperate with structural subdivisions of the state body, subordinate organizations, state bodies and bodies of local self-government on issues within its competence.

The circle of subjects providing the administrative and legal status of the department of personnel support of public administration bodies in Ukraine is distinguished, taking into account the specifics of their activity. The role and ways of improving the administrative and legal status of the personnel support unit of public administration bodies in Ukraine are considered. The place of division of personnel support of public administration bodies in the process of forming public-legal institute of personnel of public administration bodies in Ukraine is determined. The modern tendencies of transformation of administrative-legal status of the personnel department of public administration bodies in Ukraine are determined.

**Key words:** administrative and legal status, administrative and legal support, frames, training, division of personnel work, public administration body, public administration, public body.

УДК 342.9

**В. М. Зінухова**  
аспірант Класичного приватного університету

### СТВОРЕННЯ ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ ОСНОВ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

**Вступ.** Останнім часом в рамках державної освітньої політики України робиться велика кількість спроб покращення якості освітніх послуг, що виражаються в довгострокових заходах, цільових програмах, зміні законодавчої бази України.

Специфіка реформування сфери освіти виражається в тому, що воно здійснюється методом проб і помилок. Багато що запозичується із закордонного досвіду при явній неувважності до того факту, що досвід може і не прижитися в українських реаліях. Багато що ґрунтується виключно на теоретичних міркуваннях про те, що певна цільова програма або нововведення неодмінно повинні підвищити якість освітніх послуг. При цьому нерідко практика вносить свої корективи в теоретичні концепції або просто їх відкидає.

Масштаби сучасного реформування сфери освіти вимагають великих зусиль в сфері впровадження в практику нових елементів. Однак ще більших зусиль вимагає досягнення принципу ефективності видатків з врахуванням нововведень.

Дуже важливе значення в силу специфіки освітніх правовідносин, необхідністю реалізації права кожного на якісну, безкоштовну освіту з урахуванням регіональних особливостей населення, що проживає на певних територіях, набуває фінансово-правове стимулювання освіти.

**Постановка завдання.** Визначити фінансово-правові стимули розвитку загальної середньої освіти в Україні.

**Результати.** Теоретичними проблемами фінансування публічних видатків, фінансової діяльності держави займалися Л. Воронова, М. Кучерявенко, Н. Куфакова, Т. Латковська, А. Монаєнко, О. Орлюк, А. Нечай, С. Ніцимна, Н. Пришва, М. Піскотін, Л. Савченко, О. Солдатенко, Н. Якимчук.

Посилення стимулюючого впливу фінансових важелів на якість освіти в школі – це одне із завдань зміни механізму фінансування загальної середньої освіти. Автор звертає увагу, що система фінансування освіти довгий час стимулювала лише негативні процеси в рамках роботи школи. Відсутність ринкових механізмів в процесі державного фінансового забезпечення освіти стимулювала появи безініціативності викладацького та адміністративного персоналу радянських шкіл. Саме тому особливої важливості набуває стимулювання людського фактору в рамках роботи школи за допомогою введення, наприклад, диференційованої оплати праці.

Фінансово-правові стимули являють собою можливість впливу на суб'єктів права за допомогою фінансів з метою якісного виконання публічного обов'язку. При цьому в якості інструментів стимулювання можна навести пільги, переваги, заохочення тощо.

За предметом фінансово-правове стимулювання можна класифікувати на бюджетне, податкове, валютне тощо. Стосовно системи розвитку загальної середньої освіти розглянемо особливості бюджетного і податкового стимулювання.

Що стосується бюджетного стимулювання, то дане поняття в науці фінансового права не розкрито. На наш погляд, бюджетне стимулювання здійснюється за рахунок збільшення видатків, призначених для фінансового забезпечення потенційно перспективних заходів.

Основна мета фінансування загальної середньої освіти виражається в забезпеченні можливості гідної реалізації конституційного права людини на освіту. Останнім часом ключовим в питанні про надання освітніх послуг є результат. Так, стосовно до системи загальної середньої освіти з прийняттям державних освітніх стандартів відбулася зміна основної спрямованості освітнього процесу: якщо раніше вона була орієнтована на процес навчання, в результаті закінчення якого випускник опановував обов'язковий мінімум навичок і умінь, то станом на сьогодні вона спочатку орієнтована на результат.

Державна політика в сфері фінансового забезпечення освіти спрямована на досягнення тих цілей, які ставить перед собою сучасна державна політика в сфері освіти. А значить, метою фінансового забезпечення освіти є гідне здійснення освітньої діяльності, засноване на необхідності досягнення позитивного результату. Перевірка досягнення результату і перспектива його досягнення в майбутньому є на сучасному етапі одним з підстав збільшення бюджетного фінансування. При цьому не вирішеним залишається наступне питання: як визначити цю ефективність? Адже якщо вона не досягається в процесі реалізації права на освіту, видатки на освіту можна сміливо характеризувати як неефективні.

Останнім часом питання забезпечення ефективності бюджетних видатків є обґрунтовано актуальними. Більш того, проблемам забезпечення ефективності витрачання бюджетних коштів, необхідних для реалізації цільових державних

програм присвячується велика кількість наукових робіт. При цьому ефективність публічних витратів можна охарактеризувати як сукупність обов'язкових ознак фінансової діяльності, а саме: результативності, економності, цільового характеру і своєчасності публічних витратів.

Цікавий науковий підхід Л.К. Воронової до визначення ефективності державних витратів, зокрема, якщо представляється можливим залучення позабюджетних джерел фінансування в процес здійснення витратів, то державі необхідно створювати умови, що сприяють цьому, стимулювати даний процес. У тому випадку, якщо скоротити бюджетні витрати не вдається, необхідно зробити так, щоб вони були виправдані, тобто як мінімум покращити якість об'єкта фінансування [1, с. 34].

На наш погляд, ефективність витрачання бюджетних коштів визначає ефективність заходу, на реалізацію якого вони виділяються, і навпаки, ефективність заходу обумовлюється ефективністю бюджетних витратів. Саме тому ефективність тієї чи іншої концепції також повинна володіти сукупністю ознак своєчасності, результативності, економності. При прийнятті довгострокового заходу, що припускає значне витрачання бюджетних коштів, в першу чергу необхідно аналізувати його концепцію на предмет наявності даних ознак.

Отже, метою освітньої діяльності, яка реалізується поза залежності від рівня освітньої системи і суб'єктного складу, що відповідає цьому рівню, є забезпечення учнів вміннями і навичками, що супроводжується констатацією досягнення ними встановленого державою рівня. Виходячи з цього, виникає питання, як перевірити на ефективність деякі державні програми в сфері освіти.

Як правило, втілення в життя чітко і грамотно сформульованої концепції стикається з непродуманістю, а відповідно, з неефективністю здійснення окремих її напрямків на практиці. А це, в свою чергу, передбачає нераціональність витрачання грошових фондів, необхідних для здійснення концепції в цілому.

Бюджетні програми формуються головними розпорядниками бюджетних коштів під час підготовки пропозицій до Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та складання бюджетного запиту з урахуванням планів діяльності на середньостроковий період, прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку.

Місцева рада в особі міської ради (департамент фінансів та бюджету виконкому міської ради) для фінансування загальної середньої освіти затверджує паспорт бюджетної програми, наприклад, «Надання середньої освіти загальноосвітніми навчальними закладами» на 2019 рік, за якою буде відбуватися це фінансування за рахунок коштів місцевого бюджету.

Паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), та цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів.

У паспорті бюджетної програми прописуються певні завдання, наприклад, забезпечити надання відповідних послуг денними закладами загальної середньої освіти; придбання обладнання довгострокового користування; проведення капітального ремонту.

Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми за напрямами використання бюджетних коштів і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, досягнення мети бюджетної програми, виконання завдань бюджетної програми, висвітлюють обсяг і якість надання публічних послуг.

Перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів згідно з нормативно-правовим актом Міністерства фінансів України.

Результативні показники бюджетної програми мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку.

Під кожне із завдань прописуються в паспорті бюджетної програми «Надання середньої освіти загальноосвітніми навчальними закладами» на 2019 рік результативні показники:

1. Затрат (в одиницях): Кількість закладів (за ступенями шкіл), кількість класів (за ступенями шкіл), кількість дошкільних груп, середньорічне число посадових окладів (ставок) педагогічного персоналу, середньорічне число штатних одиниць адмінперсоналу, за умовами оплати віднесених до педагогічного персоналу, середньорічне число штатних одиниць спеціалістів;

2. Продукту (осіб): Середньорічна кількість учнів та дітей дошкільного віку, що відвідують навчальні заклади, Середньорічна кількість учнів, що відвідують навчальні заклади, Кількість дітей-сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування у ЗНЗ Кількість учнів, які отримали свідоцтва про базову та атестати про повну загаль-



ну середню освіту Кількість учнів, (переможців) предметних олімпіад міського рівня;

3. Ефективності: діто-дні відвідування, витрати на утримання 1 дитини в загальноосвітньому навчальному закладі по бюджетній програмі, витрати на утримання 1 дитини в загальноосвітньому навчальному закладі по завданню бюджетної програми, середня наповнюваність класів;

4. Якості: кількість днів відвідування, кількість учнів, що отримали документи з відзнакою, діти шкільного віку, які охоплені повною загальною середньою освітою.

Під друге завдання «придбання обладнання довгострокового користування» прописуються в паспорті бюджетної програми такі показники:

1. Затрат: обсяг видатків на придбання обладнання і предметів довгострокового користування, всього.

2. Продукту: кількість закладів, які будуть забезпечені обладнанням.

3. Ефективності: середні витрати на придбання обладнання на заклад.

З метою створення фінансово-правових стимулів фінансування загальної середньої освіти, на нашу думку, слід розробити та затвердити національний проект «Освіта», який має включати в себе декілька основних, базових елементів, за допомогою реалізації яких якості освіти і забезпечення освітнього процесу (матеріальне, технічне, навчально-методичне, інноваційне тощо) повинні помітно покращитися, піднятися на новий рівень. НП «Освіта» має бути орієнтований, перш за все, на створення ефективної, що відповідає сучасним реаліям, системи загальної середньої освіти. Настільки масштабний за обсягом реформування і довгостроковий проект вимагає великих зусиль з боку органів державної влади як в сфері впровадження в практику нових елементів системи освіти і фінансування цих нововведень, так і в сфері контролю за їх здійсненням.

Чи не піддається сумніву той факт, що державна політика в сфері структурного та змістовного оновлення системи освіти, спрямована також на створення необхідних умов для духовного, культурного виховання особистості, не може отримати свого безпосереднього здійснення без ретельно продуманої політики в галузі розумного і достатнього для цього фінансового забезпечення.

В рамках НП «Освіта» мають функціонувати наступні напрямки: виплата винагороди за класне керівництво в школах; заохочення кращих вчителів; підтримка талановитої молоді; конкурсний відбір загальноосвітніх навчальних закладів, які впроваджують інноваційні програми; дистанційна освіта дітей з обмеженими можливостями; надання загальноосвітнім навчальним закладам доступу до освітніх ресурсів через Інтернет; вдосконалення організації шкільного харчування.

З метою з'ясування, наскільки ефективний національний проект в сфері покращення якості освіти в школах, розглянемо кожне з напрямків більш докладно.

Стимулюючі виплати за класне керівництво в школах. Суть даного напрямку в наданні державної підтримки класним керівникам середніх загальноосвітніх навчальних закладів за виконання ними виховної роботи, яка спрямована на гармонійний розвиток особистості учнів. Виплати за класне керівництво розглядаються як певний стимул до добросовісного здійснення вчителями закріплених за ними функцій. Відмітимо, що стимулюючі виплати за класне керівництво – це далеко не нова концепція. Л. К. Воронова вважає, що диференційована заробітна плата – це приклад економії бюджетних коштів. З огляду на те, що найбільшу кількість асигнувань виділяється на заробітну плату викладацького складу, яка по відношенню до кожного залежить від займаної посади, необхідно надати керівнику загальноосвітнього навчального закладу право оперативного варіювати розмір заробітної плати. Так, якщо учитель не виконав заплановане навантаження за минулий семестр, то учителю доцільно знизити на 10% заробітну плату на наступний семестр, а вчителям сумлінно працюючим, які перевиконують план навантаження за семестр – збільшити заробітну плату на 5% [1, с. 65].

При цьому в напрямку стимулювання класних керівників в школах за допомогою виплат є деякі практичні проблеми. Обсяг «виховної роботи» досить широкий, а відповідно, немає критерію розмежування між вихованням, яке дитина повинна отримувати в родині і виховною роботою класного керівника в школі. У виховні завдання класних керівників мають входити мотивація ведення здорового способу життя; творчий підхід до навчання; розвиток душевних якостей, заснованих на моральності; формування схильності до спілкування тощо. Саме ці функції мають впливати з чинних державних освітніх стандартів.

Стимулювання якості роботи класних керівників за допомогою виплат, супроводжується різноманітними порушеннями. На практиці при реалізації даного напрямку найбільш поширені будуть два види правопорушень: недотримання норм законодавства в частині покладання функцій класного керівника на викладача; і несумлінне здійснення виплат класним керівникам, що полягає в зловживаннях, присвоєння грошових коштів адміністраціями загальноосвітніх навчальних закладів.

Чи не піддається сумніву, що основний масив виховної роботи покладається на плечі класних керівників, однак, ніде не сказано про можливість адміністрації шкіл самостійно приймати рішення про зменшення суми виплат за несумлінне ставлення до своїх обов'язків, що часто зустрічається на практиці.

Як видно, стимулювання якості виконання своїх обов'язків педагогічним складом за допомогою диференційованих заробітних плат сприймалося як ефективний спосіб поліпшення якості освіти ще в радянській державі. Відповідно, сучасна політика в галузі забезпечення класних керівників відповідними стимулюючими виплатами і, відповідно, фінансування даної програми в контексті бюджетного стимулювання, є цілком розумним і обґрунтованим. Однак на практиці, положення даної програми можуть порушуватися і суперечити її початковим цілям.

Конкурси «кращий учитель» і «кращий загальноосвітній навчальний заклад» в рамках НП «Освіта» засновані на тих же прийомах бюджетного стимулювання, що і попередній напрямок. Суть даного напрямку полягає у виплаті винагороди кращих вчителів за високу професійну майстерність та внесок в розвиток загальної середньої освіти. Державна політика в галузі фінансового забезпечення має полягати в щорічних виплатах до Дня вчителя грошових заохочень. Виплата винагороди має здійснюватися за результатами конкурсу. Критеріями конкурсного відбору кращих вчителів виступають досягнення і успішність учнів як з навчальних предметів, так і в позаурочній діяльності (участь в конференціях, олімпіадах тощо), результати щодо виконання функцій класного керівника тощо. Мають існувати вимоги і для загальноосвітніх навчальних закладів, що претендують на звання «кращий». Правила проведення даних конкурсів та перелік необхідних документів для участі в ньому мають бути встановлені в наказі певної місцевої ради «Положення про проведення конкурсу та створення комісії з працевлаштування педагогічних працівників у загальноосвітній навчальний заклад», в якому мають бути детально прописані умови проведення конкурсу, оголошення про конкурс, прийом та розгляд документів на участь у конкурсі, проведення конкурсу та відбір кандидатів.

Основні порушення при конкурсному відборі вчителів в школах полягають в невиконанні на практиці вимог законодавства щодо: порядку і процедури проведення конкурсного відбору кращих вчителів і освітніх установ; правомірного допуску до участі в конкурсі загальноосвітніх навчальних закладів.

Суть напрямку «Інноваційні школи» полягає в наданні державної фінансової підтримки за підсумками конкурсного відбору загальноосвітнім навчальним закладам для придбання лабораторного обладнання, методичного забезпечення, модернізацію матеріально-технічної навчальної бази тощо. Основний конкурсний критерій полягає в тому, що школа, яка претендує на державну підтримку, повинна стати ресурсним центром для інших шкіл, місцевих жителів.

Не мале значення для реалізації НП «Освіта», який має передбачати застосування в освітньому процесі інноваційних підходів, технологій тощо, має формулювання і законодавче закріплення самого поняття «інновація в освіті». У ст. 5 Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII зазначено, що освіта є державним пріоритетом, що забезпечує інноваційний, соціально-економічний і культурний розвиток суспільства. Фінансування освіти є інвестицією в людський потенціал, сталий розвиток суспільства і держави [2].

Проте, в Законі України «Про освіту» немає визначення поняття інноваційної діяльності в освіті, хоча термін такий в тексті згадується. Тому у ст. 1 вказаного Закону слід закріпити, що інноваційна діяльність в освіті має бути орієнтована на вдосконалення науково-педагогічного, навчально-методичного, організаційного, правового, фінансово-економічного, кадрового, матеріально-технічного забезпечення системи освіти.

Інновація в освіті є оновлення функціональної, організаційно-управлінської та змістовної підсистем системи освіти, спрямоване на поліпшення якості освіти. При цьому інновація перестає бути такою після її успішного апробування на практиці, на експериментальному об'єкті і впровадження в освітній процес усіх освітніх установ. При цьому під експериментальним об'єктом слід розуміти конкретну державну, комунальну чи приватну загальноосвітню установу, яка бере участь у випробуванні інновацій. В рамках напрямку «інноваційні школи», вираженого в виділенні бюджетних коштів на матеріальне оснащення загальноосвітніх шкіл, школа має проходити конкурсний відбір і ставати переможцем, після чого їй надається інноваційне обладнання. Саме в створенні конкурентного середовища між загальноосвітніми навчальними закладами полягає сутність бюджетного стимулювання при реалізації відповідного напрямку.

Необхідно реалізовувати такий напрям НП «Освіта» як «Інтернетизація освіти», головна мета якого полягає в безплатному підключенні всіх загальноосвітніх навчальних закладів до мережі інтернет. Це, в свою чергу, має сприяти підвищенню якості освіти за рахунок надання можливості для вчителів самостійно вивчати нові методики викладання, а для учнів – використовувати електронну павутину при підготовці до занять. Електронні бібліотеки, сучасні освітні ресурси, віртуальна мобільність – лише малий перелік тих можливостей, які стали мають бути доступні школярам. Інтернетизація освіти має бути покладена на адміністрацію загальноосвітнього навчального закладу.

В чинному законодавстві України слід також зафіксувати положення про захист дитини від інформації, пропаганди та агітації, що завдають

шкоди її здоров'ю і духовному розвитку. Першою ланкою, що має реалізувати дане завдання, є органи державної влади, які зобов'язані вживати заходів щодо захисту дитини від подібної інформації. Повертаючись до принципу «гуманістичного характеру освіти» положення про захист дитини від «шкідливої» інформації має бути обов'язковим для виконання адміністрацією та викладачами загальноосвітніх навчальних закладів.

Тим не менш, у багатьох загальноосвітніх навчальних закладах не виключений доступ учнів до ресурсів мережі інтернет, що містить інформацію, яка є несумісною із завданнями освіти і виховання. Адміністрація загальноосвітніх навчальних закладів може приймати локальні нормативні акти, на підставі яких знімає з себе обов'язки щодо запобігання можливості дітей користуватися інтернетом в цілях, не пов'язаних з навчанням і вихованням, що буде істотним порушенням прав дітей.

Закон України «Про освіту» не містить положень, присвячених безпосередньо інформаційній безпеці. Про обов'язки і відповідальність адміністрацій середніх загальноосвітніх навчальних закладів в сфері реалізації права дитини на інформаційну безпеку в законі не згадується. Однак питання її нормативного врегулювання і безпосереднього здійснення на практиці стає особливо актуальним.

Одним з принципів правового регулювання освіти є її доступність для учнів. Проблема доступності в сфері отримання освіти дітьми, які проживають в сільській місцевості, не переставала бути актуальною протягом досить тривалого часу. У багатьох селах школи взагалі просто були відсутні. Метою напрямку НП «Освіта» «Шкільний автобус», який вже отримав свою реалізацію, є забезпечення школярів гарантованим безкоштовним проїздом до місця навчання і повернення зі школи додому. Законом України "Про освіту", Законом України "Про загальну середню освіту" та статтею 32 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачено забезпечення у сільській місцевості регулярного безоплатного підвезення до місць навчання і додому учнів та педагогічних працівників.

Чи не піддається сумніву значний внесок даного напрямку в розвиток і забезпечення доступності освіти, а це, в свою чергу, також сприяє поліпшенню якості освіти в Україні. Однак, правопорушення при реалізації даного напрямку аж ніяк не поодинокі і відбуваються внаслідок недбалості адміністрації загальноосвітніх навчальних закладів, що безпосередньо може завдати значної шкоди здоров'ю, майну та навіть життю учнів.

Використання технічно не справних транспортних засобів стало потенційною можливістю порушення стану фізичної безпеки, що, звичайно ж, неприпустимо. При цьому в якості причини іс-

нування даної проблеми не можна назвати невірну політику органів державної влади, програма дійсно покликана служити цілям поліпшення якості освіти в сільській місцевості, вона фінансується як з державного бюджету, так і з місцевих бюджетів.

Таким чином, цілі, що характеризують перспективність здійснення окремих напрямків НП «Освіта» на практиці досягаються не в повній мірі, а іноді не досягаються зовсім. Наприклад, при відсутності належної уваги з боку адміністрації загальноосвітнього навчального закладу, інтернетизація освіти не тільки може не сприяти підвищенню рівня освітніх послуг і якості освіти в цілому, а навпаки, погіршувати його, відволікаючи увагу учнів на інформацію не сумісну з цілями освіти. При прямій залежності «ідеї» і бюджетного фінансування, необхідного для її втілення в життя, грошові видатки також не завжди будуть обґрунтовані. Більшість напрямків ПНП «Освіта» зазнають серйозні порушення на практиці.

В рамках НП «Освіта» може також діяти напрямок «Розвиток системи підтримки талановитих дітей». Цей напрямок може переслідувати одну мету: виявити і матеріально підтримати обдаровану молодь за допомогою конкурсів і грошових заохочень.

Наступним напрямком, реалізація якого має бути обов'язковою в рамках НП «Освіта» є «Удосконалення вчительського корпусу». Головна ідея цього напрямку полягає у впровадженні системи моральних і матеріальних стимулів розвитку вчительського потенціалу. При цьому, під моральними стимулами розуміється можливість участі у всіляких конкурсах (наприклад, «Учитель року»), матеріальні ж кошти поліпшення якості роботи педагогів виражаються в стимулюючих виплатах.

Наступним структурним елементом «ініціативи» є такий напрямок як «Зміна шкільної інфраструктури», яке передбачає свого роду оновлення в сфері проектування шкільних будівель, шкільного харчування, шкільної безпеки.

Згідно з ініціативою школи повинні стати центром творчості та інформації. Дані вимоги частково мають бути досягнуті за рахунок таких напрямків як «Оснащення шкіл навчальними посібниками та обладнанням» і «Інтернетизація освіти». Забезпечення школярів, які проживають в сільській місцевості, проїздом до місця навчання було основною метою реалізації урядової програми «Шкільний автобус». Удосконалення організації харчування учнів в школах має досягатися шляхом реалізації напрямку «Шкільне харчування».

Таким чином, можна зробити висновок, що сутність бюджетного стимулювання полягає у фінансовому забезпеченні ефективних з точки зору результатів програм. Необхідно констатувати той факт, що окремі напрямки концептуально «нових» програм дійсно виявляються такими на

практиці. Наведемо як приклад введення диференційованої оплати праці педагогічних працівників та вдосконалення вчительського корпусу. Ще в радянській державі з'являлися програми із стимулювання розвитку педагогічного процесу. Адже професійна, педагогічна підготовка молодих фахівців вимагає серйозних бюджетних видатків.

Цікавою є і необхідним висвітлити основні аспекти податкового стимулювання освітньої діяльності. У більшості наукової літератури як головний напрямок діяльності держави виступає реалізація її фіскальної функції, яка спрямована на фінансове забезпечення діяльності держави і територіальних громад за допомогою формування державного і місцевого бюджетів.

Основним інструментом здійснення фіскальної функції держави є її податкова політика, яка представляє собою сукупність дієвих засобів, спрямованих на врегулювання державних інтересів та інтересів платників податків з точки зору раціональності, ефективності, прозорості та прогнозованості. Категорія податкової політики багато в чому є вихідною, особливо коли мова йде про правове регулювання податків і зборів, а сама вона фактично і визначає стан і параметри податкової системи, зміст податкових правовідносин.

У більшості держав сучасна податкова політика будується на поступовому обмеженні податкового тягара за допомогою скорочення загальної кількості податків, зниження їх ставок і спрощення відповідних фіскальних процедур. Хоча є і приклади іншого роду, коли держави в силу різних причин посилюють умови оподаткування, вводять нові податки і підвищують ставки вже існуючих податків, скорочують кількість податкових пільг.

У будь-якому випадку, податкова політика, покликана не тільки забезпечувати формування доходів бюджетної системи, а й сприяти розвитку національної економіки, повинна повною мірою враховувати стан держави, суспільства і платників податків в їх безпосередньому взаємозв'язку один з одним і умовами, що їх диктують тимчасовим фактором. При цьому податкова політика будь-якої держави повинна бути спрямована на створення досконалої системи оподаткування, що максимально відповідає інтересам як держави і суспільства, так і окремо взятого платника податків.

Сутність податку, як і будь-який інший категорії, проявляється в його функціях. Термін «функції податку» в теорії податкового права визначений не остаточно. Функцією податку можна вважати напрям правового впливу норм податкового права на суспільні відносини, що володіє постійністю, що розкриває сутність податку і реалізує соціальне призначення держави.

У науковій літературі немає єдиної позиції з питання класифікації функцій податку, при цьому найпоширенішою є точка зору про те, що

необхідно виділяти дві функції податку, а саме фіскальну і регулюючу. При цьому деякі вчені, виходячи з власних уявлень про класифікацію функцій податків, розширюють їх за допомогою виділення координуючої, контрольної, облікової, розподільної, соціальної, зовнішньоекономічної функцій тощо. Також дискусійним є питання про виділення в якості самостійної стимулюючої функції податку.

Найбільш цікавим, на наш погляд, є питання про податкові пільги як інструментів стимулювання. Так, у чинному Податковому кодексі України не дається визначення поняттю податкової пільги. Проте, податкові пільги надаються окремим категоріям платників податків, що передбачені податковим законодавством, як переваги в порівнянні з іншими платниками податків, включаючи можливість не сплачувати податок або сплачувати його у меншому розмірі. Сутність податкової пільги полягає в зниженні податкового тягара. При цьому податкові пільги не можуть носити індивідуальний характер, тобто надаватися конкретним, персонально визначеним платникам податків. В більшості випадків податкові пільги покликані виконувати стимулюючу функцію і встановлюються з метою розвитку виробництва, підприємництва, фермерства, благодійності, інвестиційної діяльності.

Розглянемо особливості податкового стимулювання загальноосвітніх навчальних закладів на прикладі податку на прибуток. На нашу думку, в Податковому кодексі України має бути закріплена норма, яка фактично звільняє загальноосвітні навчальні заклади від сплати податку на прибуток при дотриманні певних умов, зокрема, при отриманні позабюджетних коштів в результаті здійснення тої чи іншої господарської діяльності державними та комунальними школами або при отриманні прибутку приватними школами. Проте, слід зазначити, що загальноосвітні навчальні заклади не сплачують податок на додану вартість за Податковим кодексом України за надання платних освітніх послуг. Так, відповідно до п. 197.1.2 ст. 197 Податкового кодексу України звільняються від оподаткування ПДВ операції з усіх видів освітньої діяльності, які постачаються закладами загальної середньої освіти I-III ступенів [3]. Крім того, загальноосвітні навчальні заклади будь-якої форми власності звільнені від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Так, відповідно до п. 266.2.2 ст. 266 Податкового кодексу України не є об'єктом оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, будівлі дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів незалежно від форми власності та джерел фінансування, що використовуються для надання освітніх послуг [3].

Звільнивши загальноосвітні навчальні заклади від сплати податку на прибуток, держава позбавляє себе частини доходу, а, значить, за допомогою таких пільг досягаються інші публічні пріоритети. Однією з основних цілей податкової політики в Україні має бути удосконалення системи оподаткування в соціально значущих сферах держави. Вдаючись до використання таких інструментів як зниження податкових ставок, держава стимулює суспільно корисну діяльність.

Освітні установи в сфері оподаткування мають мати особливий статус, саме тому оподаткування загальноосвітніх навчальних закладів неодноразово ставало предметом наукових роздумів.

Податковим кодексом України мають передбачатися умови надання податкової пільги для загальноосвітніх навчальних закладів, що надають освітні послуги на платній основі, виписавши перелік умов, за яких такі пільги можуть надаватися, наприклад, в штаті такої школи безперервно протягом податкового періоду має бути не менше 15 вчителів; школа не повинна здійснювати в податковому періоді операцій з векселями та фінансовими інструментами термінових угод. При цьому має бути в Кодексі врегульовано питання, що при недотриманні загальноосвітніми навчальними закладами, які перейшли на застосування нульової податкової ставки з податку на прибуток хоча б однієї з умов з початку податкового періоду, в якому мало місце відповідне недотримання, вони позбавляються можливості застосування податкової пільги.

Стосовно добровільних пожертв слід зазначити одне важливе обмеження їх використання, а саме: загальноосвітній навчальний заклад може використовувати це майно за новим призначенням, що не виходить за межі статутної діяльності або положення. Стосовно цільових внесків фізичних та юридичних осіб має діяти також важлива умова – мета утримання, яка визначається фізичною або юридичною особою і має відповідати статутній діяльності загальноосвітнього навчального закладу.

Застосування податкових пільг сприяє залученню загальноосвітніми навчальними закладами додаткових фінансових коштів або прибутку, що не оподатковується. Так, в національній доктрині освіти позначений один з пріоритетів розвитку системи освіти, що виражається у вигляді створення умов для залучення в зазначену сферу коштів з позабюджетних джерел. З огляду на той факт, що залучені загальноосвітніми навчальними закладами кошти можуть використовуватися ними самостійно, але з єдиною умовою, яка виражається в тому, що спрямовуватимуться вони повинні лише на функціонування загальноосвітнього навчального закладу, основна мета позабюджетного фінансування, на наш погляд, поля-

гає в створенні механізму, який найбільш повно забезпечує потреби загальноосвітніх навчальних закладів.

Джерелами фінансування загальноосвітнього навчального закладу можуть бути:

- кошти відповідного бюджету (для державних та комунальних закладів) у розмірі, передбаченому нормативами фінансування загальної середньої освіти для забезпечення навчального процесу в обсязі, визначеному Державним стандартом загальної середньої освіти;
- кошти фізичних, юридичних осіб (для приватних закладів);
- кошти, отримані за надання платних послуг;
- доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, навчально-дослідних ділянок, підсобних господарств, від передачі в оренду приміщень, споруд, обладнання;
- кредити банків (для приватних закладів);
- благодійні внески юридичних та фізичних осіб;
- інші джерела, не заборонені законодавством.

Однак щодо здачі в оренду майна загальноосвітніх навчальних закладів виникають складнощі. На наш погляд, саме ці доходи повинні складати не більше 10% від загальної кількості доходів загальноосвітнього навчального закладу. Так, школа має право виступати в якості орендаря і орендодавця майна. При цьому при укладанні договору оренди застосовуються загальні положення, встановлені у відповідній главі ЦК України.

Посадові особи школи несуть відповідальність за збереження майна школи, яке може бути пошкоджено в разі допуску до школи сторонніх осіб. Найбільш раціональним варіантом є укладення договору оренди спортзалу з адміністрацією школи, який буде надаватися на оплатній основі в позанавчальний час та встановлювати відповідальність сторін за будь-які збитки.

Навчальні заклади самостійно розпоряджаються прибутками від господарської та іншої передбаченої їх статутами діяльності. Проте об'єкти освіти і науки, що фінансуються з відповідного бюджету, а також підрозділи, технологічно пов'язані з навчальним та науковим процесом, не підлягають приватизації, перепрофільюванню або використанню не за призначенням.

Крім того, пунктом 3.19 Державних санітарних правил і норм влаштування, утримання загальноосвітніх навчальних закладів та організації навчально-виховного процесу, затверджених постановою Головного державного санітарного лікаря України від 14 серпня 2001 року № 63, здача в оренду території, будівель, приміщень, обладнання підприємствам, установам, організаціям іншим юридичним та фізичним особам для використання, що не пов'язано з навчально-виховним процесом, не дозволяється.

А тому школи, що перебувають у державній чи комунальній власності, можуть надавати приміщення в оренду лише у випадках, якщо це пов'язано з навчально-виховним процесом.

Трапляються випадки, коли адміністрації загальноосвітніх навчальних закладів надають свої окремі приміщення суб'єктам господарювання, фізичним особам-підприємцям під цілі прокату, під продаж алкогольної і тютюнової продукції, під складські приміщення, майстерні, диспетчерські, офіси, магазини, перукарні, сауни, солярії, виробничі цехи, склади, теплиці, автомайстерні, гаражі, магазини, телефонні станції.

Таким чином, за допомогою введення відповідної умови застосування відповідної податкової пільги досягається необхідність загальноосвітніх навчальних закладів реалізовувати саме статутну, не пов'язану з підприємницькою діяльністю, що сприяє гідній реалізації права на освіту громадянами.

Застосування податкових пільг – це лише фактичне звільнення від сплати податку, формально ж, виходячи з податкового законодавства України, загальноосвітні навчальні заклади приватної форми власності є платниками податків податку на прибуток, оскільки надають освітні послуги на платній основі, створення з комерційною метою і не отримують бюджетного фінансування. Школи державної та комунальної форми власності на підставі кошторисного бюджетного фінансування не мають за мету отримання прибутків, не здійснюють підприємницьку діяльність, а фінансуються за рахунок коштів відповідного бюджету.

Розглянемо податкову категорію, що має безпосереднє відношення до даної тематики – податкову фікцію. Фікція в найзагальнішому вигляді визначається як прийом, що полягає в тому, що дійсність підводиться під умовну формулу, яка не має реального змісту. Сутність фікції проявляється в тому, щоб щось неіснуюче в реальності з метою правового регулювання проголосити як реально існуюче або навпаки.

На наш погляд, фікції здійснюють певну роль, яка виражається, по-перше, в спрощенні юридичних конструкцій, а, по-друге, в процесі стимулювання загальноосвітніх навчальних закладів дозволяють здійснювати податковий контроль. Звертаючись до податкової фікції, як до прийому юридичної техніки, законодавець має переслідувати певну мету – можливість здійснювати податковий контроль уповноваженими органами влади щодо загальноосвітніх навчальних закладів як платників податку на прибуток, а також на аналіз ефективності використання податкових пільг. До того ж, аналіз ефективності використання податкових пільг є невід'ємною частиною податкової політики в Україні на сучасному етапі.

Адміністрування встановлених механізмів податкового стимулювання та податкових пільг є одним з найважливіших елементів податкової політики, оскільки збільшення кількості наданих пільг за відсутності інформації про їх результативність не тільки призводить до недоотримання доходів до бюджетної системи, а й дискредитує саму ідею надання податкових пільг.

При цьому одним з елементів податкової політики є створення системи моніторингу застосовуваних податкових пільг і оцінки результативності їх дії на практиці, що дозволяє приймати рішення про їх продовження або скасування, а також створення системи оцінки доходів, які не надійшли до бюджетної системи в результаті застосування таких податкових пільг, для їх врахування в якості податкових втрат бюджетів при підготовці закону України про державний бюджет України на наступний рік.

Проведення моніторингу затребуваності податкових стимулюючих механізмів можливо на основі звітів державної податкової служби України, що формується на базі інформації.

Таким чином, однією з основних цілей податкової політики України на сучасному етапі розвитку держави і суспільства є вдосконалення оподаткування установ та організацій, що здійснюють діяльність в соціально значущих сферах.

У більшості розвинених зарубіжних країн використовуються різноманітні інструменти стимулювання по відношенню до оподаткування освітньої діяльності. Так, досить-таки складна податкова система США стосовно оподаткування освітніх установ будується на принципах надання пільг і пов'язана, в першу чергу, з такими поняттями як «податкове звільнення» (tax exempt), «податкове вирахування» (tax deduction) і «податкова знижка» (tax credit). Оподаткування в сфері освіти Великобританії відрізняється тим, що пов'язано з наданням різних податкових пільг, привілеїв, звільнень платникам податків-учасникам освітніх відносин: батькам (у формі певних податкових знижок з податку на доходи як працівникам і як підприємцям), освітнім установам, фондам та іншим юридичним особам, основні статутні цілі створення яких так чи інакше пов'язані з сектором освіти (в формі звільнень і відрахувань з податку на доходи корпорацій, ПДВ, податків на нерухомість тощо), студентам (у формі податкових знижок в розмірі процентних ставок за освітніми кредитами, відрахувань з податку на доходи, звільнень від оподаткування подоходним податком стипендій та виплат по грантам, виділеним на наукові дослідження).

У нашій вітчизняній практиці інструменти оподаткування загальноосвітніх навчальних закладів не досягли свого фінального завершення.

Однак, з огляду на позитивний досвід провідних зарубіжних країн в сфері встановлення пільг учасникам освітніх правовідносин за допомогою їх введення в Податковому кодексі України податкова політика має просунутися вперед.

**Висновки.** Фінансово-правове стимулювання загальної середньої освіти, що включає в себе бюджетне та податкове стимулювання, використовуючи специфічні інструменти, орієнтоване на досягнення декількох цілей. За допомогою бюджетного стимулювання можуть фінансуватися державні та місцеві програми, спрямовані на результат, виражений у вигляді покращення якості освітньої послуги. В основі ж податкового стимулювання освітньої діяльності лежить мета координації і контролю залучення позабюджетних джерел, які необхідно використовувати відповідно до статутної мети загальноосвітніх навчальних закладів.

### Література

1. Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. Киев.: Выща школа 1981. 223 с.
2. Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року №2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
3. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.

### Анотація

**Зинухова В. М.** Створення фінансово-правових основ стимулювання розвитку загальної середньої освіти в Україні. – Стаття.

Фінансово-правові стимули являють собою можливість впливу на суб'єктів права за допомогою фінансів з метою якісного виконання публічного обов'язку. Інструментами фінансово-правового стимулу є пільги, переваги, заохочення тощо. За предметом фінансово-правове стимулювання можна класифікувати на бюджетне, податкове, валютне.

З метою створення фінансово-правових стимулів фінансування загальної середньої освіти запропоновано розробити та затвердити національний

проект «Освіта», який має включати в себе декілька основних, базових елементів, за допомогою реалізації яких якість освіти і забезпечення освітнього процесу повинні помітно покращитися.

**Ключові слова:** видатки, бюджет, фінансування, освіта, навчальний заклад, бюджетні кошти, кошторис.

### Аннотация

**Зинухова В. М.** Создание финансово-правовых основ стимулирования развития общего среднего образования в Украине. – Статья.

Финансово-правовые стимулы представляют собой возможность воздействия на субъектов права с помощью финансов с целью качественного выполнения публичного долга. Инструментами финансово-правового стимула льготы, преимущества, поощрения и тому подобное. По предмету финансово-правовое стимулирование можно классифицировать на бюджетное, налоговое, валютное.

С целью создания финансово-правовых стимулов финансирования общего среднего образования предложено разработать и утвердить национальный проект «Образование», который должен включать в себя несколько основных, базовых элементов, посредством реализации которых качество образования и обеспечения образовательного процесса должны заметно улучшиться.

**Ключевые слова:** расходы, бюджет, финансирование, образование, учебное заведение, бюджетные средства, смета.

### Summary

**Zinukhova V. M.** Creation of financial and legal bases of stimulation of development of general secondary education in Ukraine. – Article.

The article is dedicated to the financial and legal incentives are opportunity to influence the subjects of law through finance in order to qualitatively perform public duty. The instruments of financial and legal incentives are benefits, advantages, incentives, etc. According to the subject of financial and legal incentives can be classified into budget, tax, currency.

In order to create financial and legal incentives for financing general secondary education, it is proposed to develop and approve a national project "Education", which should include several basic, basic elements, through the implementation of which the quality of education and educational process should improve significantly.

**Key words:** expenditures, budget, financing, education, educational institution, budget funds, estimate.

УДК 342.9

**В. В. Коваленко**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**ЗАХИСТ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ПРАВ НА ПУБЛІЧНУ ІНФОРМАЦІЮ  
ПРО СТАН ДОВКІЛЛЯ ЯК СКЛАДНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

На сучасній стадії розвитку суспільства й держави зростає значення забезпечення права особи на доступ до інформації в усіх сферах суспільного життя, зокрема екологічній. Виходячи із зазначеного вище, очевидним стає, що питання судового захисту прав на публічну інформацію про стан довкілля набуває все більшої актуальності для нашої держави. Аби дієво захистити право на публічну інформацію про стан довкілля як складову національної безпеки України, необхідно повністю вивчити таке право, знати правові засади, гарантії й шляхи захисту такого виду інформації. Не останнє місце серед способів забезпечення права на доступ до публічної інформації займає правосуддя.

Українські вчені приділяють увагу вивченню проблематики захисту прав на публічну інформацію в нашій державі, увагу було звернуто на роботи таких науковців, як: Діордіца І. В., Ємець Л. О., Карась Є., Костова Н. І., Макогонюк Ю. Ю., Маштак К. С., Печерський О. В., Семяніста С. Л., Тептюк Є. П. Між тим вивчення теми безумовно вказує, що в сучасних умовах виникає не тільки теоретична, а й практична необхідність у науковому обґрунтуванні захисту адміністративними судами права на вільний доступ до публічної інформації як одного з головних складових національної безпеки України. Слід відмітити, що така категорія як захист судами законних прав та свобод, зважаючи на її динамічність та постійну зміну українського законодавства, зумовлює потребу в подальшій науковій розробці даної проблематики. Відносно щодо доступу особи до публічної інформації, зокрема і в екологічній сфері, наразі перебувають на стадії розвитку та вимагають подальшого їх вивчення й ефективного правового регулювання.

Також зауважимо, що до питання захисту адміністративними судами прав на публічну інформацію саме про стан довкілля як складової національної безпеки вчені звертаються у своїх дослідженнях мало, а, відтак, до мети даної статті відносимо чітко дослідження основних та проблемних аспектів захисту адміністративними судами прав на публічну інформацію про стан довкілля. Задля досягнення поставленої мети висунуто таке завдання – дослідити легітимне визначення поняття «публічна інформація», а також розібратися із місцем, роллю й проблемними питаннями захисту адміністративними судами прав на публічну інформацію про стан довкілля.

Сучасний етап розбудови держави в Україні пов'язаний з усвідомленням широкого кола інформаційних процесів, які відбуваються в суспільстві. Інформація отримує соціальну значущість при дотриманні повноти, своєчасності, точності, достовірності, корисності, цінності [1, с. 88]. При цьому ймовірно припустити, що така характеристика інформації, як її повнота, найчастіше стає предметом оспорування і предметом правового регулювання у частині встановлення державою найбільш сприятливих, таких, що відповідають потребам суспільства, меж поширення [2, с. 35-40]. В рамках ч. 1 ст. 2 Закону України «Про інформацію» зазначено, що одним із основних принципів відносин інформаційного характеру постає гарантованість права на інформацію, а також відкритість й доступність інформації, свобода обміну інформацією. Згідно з приписами ст. 3 наведеного закону, до основного напрямку державної інформаційної політики відносять забезпечення доступу кожного до інформації, а також і забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень [3].

Саме в умовах сьогодення формуються відповідні вимоги до відносин публічно-правового характеру, сутність котрих зводиться до забезпечення відкритості й інформаційної прозорості як головних принципів здійснення публічного управління, як складників реалізації концепції демократичної правової держави. Досягнення реалізації зазначених принципів є можливим за умови ефективного регулювання доступу до публічної інформації [1, с. 89].

Переходячи до захисту адміністративними судами прав на інформацію публічного типу про стан довкілля, варто розпочати із понятійного апарату. Так, істотною умовою реального й дієвого втілення в життя права на інформацію постає особи на отримання інформації, котра перебуває у розпорядженні державно-владних органів. Дана інформація називається «публічною інформацією». За положеннями ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація являє собою відображену й задокументовану будь-якими засобами й на всяких носіях інформацію, котру було одержано чи сформовано при виконанні суб'єктами із владними повноваженнями власних зобов'язань, котрі передбачаються чинним законодавством, чи що перебуває у воло-



дінні суб'єктів із владними повноваженнями, інших розпорядників інформації публічного типу, визначених законом [4].

Як зазначає С. Семяніста, належне нормативне забезпечення доступу до публічної інформації постає гарантією забезпечення реалізації функції громадського контролювання результатів діяльності державних й місцево-самоврядних органів в межах сфери захисту довкілля [1, с. 90].

В липні 1999 року Україною було ратифіковано Орхуську Конвенцію від 25.06.1998 р., до мети котрої відноситься сприяння захисту права кожного на життя в такому навколишньому середовищі, котре постає сприятливим для його здоров'я й добробуту. Кожною зі Сторін Орхуської Конвенції гарантується право на доступ до інформації, на доступ до правосуддя стосовно питань, котрі пов'язані із навколишнім середовищем, у відповідності до норм даного міжнародного документу [5]. Як зазначено в ч. 3 ст. 9 Орхуської конвенції, громадськість наділяється правом на оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади та приватних осіб, котрі порушили положення чинного законодавства, які мають відношення до навколишнього середовища.

Формування та реалізація обігу інформації публічного характеру на основах відкритості інформації щодо діяльності суб'єктів владних повноважень, її повноту, достовірність та оперативність надання постає запорукою забезпечення ефективної взаємодії суспільства та держави, що сприяє здійсненню необхідного впливу громадян на публічно-управлінські державо-утворюючі системні процеси, додатково визначає сформовану потребами практики доцільність здійснення комплексного наукового дослідження стосовно захисту права осіб на доступ до інформації публічного характеру загалом та зокрема – щодо стану довкілля [1, с. 90].

Право на доступ до інформації публічного характеру забезпечується цілим комплексом гарантій, що закріплюються в Конституції та законах України. Як зазначає Є. Тептюк, у забезпеченні права на доступ до публічної інформації наразі в практиці існують невирішені проблеми. До головної причини такої ситуації автор відносить подвійний статус державно-владних органів, котрі є як розпорядниками публічної інформації, так і гарантами доступу до такого виду інформації. Так, владні органи розпочали практику ухвалення так званих переліків інформації, що не підпадає під інформацію публічного типу, а керівник владного органу, що має у відповідності до норм закону гарантувати доступ до інформації публічного типу, може на власний розсуд додати майже всяку інформацію до таких переліків, а отже і обмежити тим самим до неї доступ [6, с. 59].

Задля подолання постійного порушення права доступу до інформації публічного типу акти та дії незаконного характеру розпорядників публічної інформації оскаржуються до суду. Звертаючись до Конституції України, зокрема до ст. 55, зауважити варто те, що усі законні права й свободи людини повинні захищатися в суді, іншими словами право на доступ до інформації публічного типу гарантується і через судовий захист. Так, в рамках положень ст. 23 закону України «Про доступ до публічної інформації» визначається право оскарження рішень, дій або бездіяльності розпорядників інформації до керівників розпорядників, вищих органів чи до суду. Здійснивши аналізування норм наведених вище законодавчих актів, можна сказати, що особливу роль в рамках системи гарантій конституційних прав та свобод людей та громадян відіграє судовий захист.

Правосуддя передбачає діяльність суду, яка здійснюється в передбаченому процесуальним законом порядку і полягає в розгляді та вирішенні конфліктів, пов'язаних із дійсним або передбаченим порушенням норм цивільного, кримінального, адміністративного та інших галузей права [7, с. 305].

В якості основного фактору, яким зумовлюється проблематика адміністративно-правового регулювання доступу до інформації публічного характеру в межах сфери забезпечення екологічної державної безпеки, визнаємо її характерну рису, що можна охарактеризувати розширеним колом розпорядників даної інформації. Згідно з приписами п. 1 ч. 2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», до кола розпорядників інформації, що зобов'язані оприлюднити й надати за запитами інформацію публічного характеру, відносяться усі господарючі суб'єкти, котрі володіють інформацією щодо стану довкілля [4].

Наступним актуальним питанням, котре виникає через розширене коло розпорядників, постає забезпечення контролювання за додержанням законодавчої бази із забезпечення доступу громадян до інформації публічного характеру. Законом України «Про доступ до публічної інформації» визначається такі форми даного контролювання: парламентський, громадський й державний. Зважаючи на тему роботи, звернути увагу слід на перш за все останню форму контролювання. Державне контролювання реалізується керівниками державно-владних органів-розпорядників інформації (відносно відповідальних осіб чи працівників спеціальних підрозділів з питань запитів на інформацію), вищими органами в межах системи владних органів (щодо підпорядкованих їм владних органів, їхніх посадовців та службовців), судами (про рішення, дії або бездіяльність розпо-

рядників). Стосовно господарюючих суб'єктів із наведених вище працює, фактично, тільки судове контролювання [8, с. 24-25].

За положеннями ч. 3 ст. 23 закону України «Про доступ до публічної інформації», оскаржувати до суду рішення, дії або бездіяльність розпорядників інформації варто із застосуванням норм та правил Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України). Проблемними моментами використання адміністративними судами приписів закону України «Про доступ до публічної інформації» було обумовлене прийняття Пленумом Вищого адміністративного суду України постанови «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [9], в якій зазначено, що відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація про стан довкілля є публічною інформацією, на яку забороняється обмежувати доступ шляхом віднесення до конфіденційної інформації.

До суду можна оскаржити всяке скоєне розпорядником порушення, що випливає із Закону України «Про доступ до публічної інформації». Даним законом перераховано певні порушення, що запитувач може оскаржити (розпорядник не оприлюднив інформацію, отримана відмова в задоволенні інформаційного запиту чи не надана відповідь на такий запит, публічна інформація була надана несвоєчасно, надано неповну чи недостовірну інформацію, тощо), проте перелік залишається не виключним [10, с. 38-39].

Відмітимо, що не беручи до уваги те, що до числа розпорядників публічної інформації можна прирахувати не тільки суб'єктів владних повноважень, а і юридичних осіб й господарюючих суб'єктів (не суб'єктів із владними повноваженнями), юрисдикція адміністративних судів розповсюджується на усі види спорів стосовно правових відносин, що мають відношення до доступу до публічної інформації, в котрих оскаржують рішення, дії або бездіяльність розпорядників інформації публічного характеру, зокрема і в ситуації, коли такими розпорядниками виступають не суб'єкти із владними повноваженнями [11, с. 82].

При відкритті провадження по справі щодо захисту права на публічну інформацію стосовно стану довкілля варто з'ясувати, якою саме інформацією не було забезпечено позивачу та, у випадку, коли така інформація має публічний характер, то даний спір в будь-якому випадку варто розглядати в межах адміністративного процесу в незалежності від відповідача спору, навіть у разі неприналежності інформації до публічної, проте позивач суб'єктивно вважає її такою. Зважаючи на наведене суд, після встановлення неприналежності запитуваної інформації до публічної в розумінні Закону чи після встановлення того

факту, що відповідача не можна визнати розпорядником такої інформації, має відмовити в позові [11, с. 83, 95].

Гнучкість законодавства щодо визначення інформації суспільно необхідною виправдано надає судам право на визначення конкретної інформації суспільно необхідною, враховуючи індивідуальні обставини кожної окремої справи. Здійснюючи оцінку конкретної інформації на предмет наявності суспільного інтересу до неї, суди мають зважати на те, що інформацію можна прирівняти до суспільно необхідної, у випадку сприяння її поширення на захист навколишнього середовища, виявлення вчиненої чи можливої шкоди екології, суспільної обізнаності щодо дійсного стану довкілля й чинників, що на нього мають вплив [9].

Адміністративний позов щодо оскарження розгляду запиту через його неналежність варто подавати на вибір позивача за місцем знаходження відповідача чи за місцем знаходження/проживання позивача. Варто пам'ятати також про залежність суду від статусу розпорядника: справа розглядається місцевим загальним судом у випадку, коли відповідач – місцево-самоврядний орган, окружним адміністративним судом – коли відповідачем є центральний державно-владний орган, та місцевим чи адміністративним судом за вибором позивача, коли відповідачем виступає місцевий орган державної влади. Проте, як зазначалося вище, всі випадки розгляду справи мають відбуватися за приписами КАС України [10, с. 38].

Так, завдяки аналізуванню та синтезу наведених положень, робимо висновок про розповсюдження адміністративної юрисдикції на всі спори по оскарженню рішень, діянь розпорядників інформації публічного характеру, зокрема і щодо стану довкілля.

Основним законом України (ст. 50) закріплено право кожного на вільний доступ до інформації щодо стану довкілля, а також право на її розповсюдження. Суттєвою особливістю інформації публічного характеру в межах забезпечення державної безпеки у сфері екології є те, що доступ до неї не можна обмежувати. За приписами ч. 2 ст. 50 Конституції України, таку інформацію ніхто не може засекретити; а отже і обмежувати доступ до неї не можна [12]. Також статтею 50 наведеного вище законодавчого акту закріплюється право кожної особи на безпечне довкілля для її життя і здоров'я, а також на відшкодування шкоди, що завдана через порушення цього права [12].

Дані щодо стану довкілля постає суспільно важливими, через що всі, хто володіє даною інформацією, як суб'єкти владних повноважень, так і господарюючі суб'єкти, повинні її представити у відповідь на запит. Дану інформацію мають надавати безкоштовно, навіть коли мають бути виготовленні копії більше десяти аркушів [10, с. 34].

Також варто зауважити, що ч. 3 ст. 13 закону України «Про інформацію» закріплює норму права, що полягає у неможливості віднесення інформація про стан довкілля (крім інформації про місце розташування військових об'єктів) до інформації з обмеженим доступом [3].

Хоч Законом України «Про доступ до публічної інформації» і встановлюється зобов'язання забезпечення доступу громадян до інформації публічного типу щодо стану довкілля, переліку інформації, котра має систематично та оперативно оприлюднюватися, не затверджено; також не існує і механізму з систематичного інформування громадян про стан довкілля, особливо щодо інформації, котрою розпоряджаються господарюючі суб'єкти [8, с. 24].

Отже, підсумовуючи усе вищевикладене можна дійти висновку, що право доступу до публічної інформації постає одним із найфундаментальніших людських прав, воно існує в рамках держави, гарантується й захищається останньою. Право доступу до публічної інформації відіграє важливу роль у життєдіяльності людей. Зважаючи на посилення демократичних норм й інститутів в суспільстві, значення даного права та міра його впливу на виконання інших прав буде зростати.

Обмеження такого права через порушення законодавства чи взагалі без підстав тягне за собою послаблення механізму забезпечення свободи особистості загалом. Розширення і посилення його надійності в реалізації сприятиме закріпленню юридичного положення громадянина, підвищуватиме впевненість людини у власних силах, забезпечуватиме найбільш повне задоволення його інтересів, у чому, власне кажучи, й полягає головна цінність прав і свобод.

Інформація публічного характеру стосовно стану довкілля має низку особливостей порівняно з іншими видами публічної інформації. З одної сторони, це має зв'язок із розширеним колом розпорядників цієї інформації, а з іншої – з наявністю конституційної заборони встановлення обмеженого доступу до неї [8, с. 27].

Однак аби реалізувати право на доступ до інформації публічного типу потрібна наявність відповідних державних механізмів по їх захисту, до котрих, перш за все, відноситься судовий захист, що є основною гарантією досліджуваного права. Суд посідає окреме місце в системі гарантій реалізації прав громадянина, постає засобом демократичного, справедливого й об'єктивного характеру, що покликано захищати та поновлювати порушені права.

Дослідження визначення місця судового захисту в системі гарантій права на доступ до

інформації публічного типу має дуже важливе значення, оскільки це своєрідне «вторинне законодавство», де визначається, яким чином повинні застосовуватися норми закону у тій чи іншій ситуації [6, с. 60].

### Література

1. Семянiста С. Реалізація права на публічну інформацію про стан довкілля як складник національної безпеки України. Міжнародний судовий форум: «Судовий захист природного довкілля та екологічних прав» (м. Київ, 7 листопада 2019 року): збірник матеріалів. Київ, 2019. С. 88-91.
2. Гаврилов О. А. Курс правовой информатики: учебник для вузов. Москва: НОРМА – ИНФРА-М, 2000. 432 с.
3. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ./ Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992, № 48, ст. 650.
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 32. Ст. 314.
5. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція): міжнародний документ ООН від 25 червня 1998 р. (ратифікований Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV)./ Верховна Рада України. *Офіційний вісник України* від 14.05.2010 р. № 33. Стор. 12. Стаття 1191. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015).
6. Тептюк Є. Система гарантій забезпечення конституційного права громадян на доступ до публічної інформації. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. – С. 56-60. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid\\_2014\\_2\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2014_2_12).
7. Общая теория прав человека / под ред. Е. А. Лукашевой. М.: Норма, 1996. 512 с.
8. Ємець Л. О. Проблеми адміністративно-правового регулювання доступу громадян до публічної інформації про стан навколишнього природного середовища. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. Вип. 3. С. 18-29. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vchfo\\_2017\\_3\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vchfo_2017_3_4).
9. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова від 29.09.2016 № 10. Вищий адміністративний суд. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16>.
10. Алексеева С. А., Жиравецкий Т. М. Доступ до публічної інформації в контексті інформації про стан довкілля: посібник для громадськості. МБО «Екологія – Право – Людина». Львів. 2012. 44 с. URL: [http://epl.org.ua/images/юридична/pdf/people/1129\\_EPL\\_Buklet\\_003\\_Inkl\\_Cover.pdf](http://epl.org.ua/images/юридична/pdf/people/1129_EPL_Buklet_003_Inkl_Cover.pdf).
11. Довідка про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». *Юридична Україна*. 2014. № 2. С. 80-96. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr\\_2014\\_2\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2014_2_16).
12. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

### Анотація

**Коваленко В. В. Захист адміністративними судами прав на публічну інформацію про стан довкілля як складник національної безпеки України. – Стаття.**

Стаття присвячена розгляду питання судового захисту права особи на публічну інформацію про стан довкілля як складової національної безпеки України. Наведено легітимне визначення поняття «публічна інформація», котре наводиться в законі України «Про доступ до публічної інформації», а також розглядається місце, роль і проблемні питання захисту адміністративними судами прав на публічну інформацію про стан довкілля.

Конституцією України закріплено право кожного на вільний доступ до інформації щодо стану довкілля, а також право на її розповсюдження. Зауважено також те, що доступ до такої інформації не можна обмежувати, а саму інформацію ніхто не може засекретити чи віднести до інформації з обмеженим доступом.

В статті йде мова про те, що оскаржити рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можливо до керівників розпорядників, вищих органів чи до суду. Особливу роль в рамках системи гарантій прав та свобод людей та громадян відіграє судовий захист, адже суд є «вторинним законодавством», де визначається, яким чином повинні застосовуватися норми закону у тій чи іншій ситуації. До суду із застосуванням норм та правил Кодексу адміністративного судочинства України можна оскаржити всяке скоєне розпорядником порушення, що впливає із Закону України «Про доступ до публічної інформації».

*Ключові слова:* доступ до публічної інформації, право на інформацію, судовий захист, адміністративні суди, публічна інформація про стан довкілля, національна безпека України.

### Аннотация

**Коваленко В. В. Защита административными судами прав на публичную информацию о состоянии окружающей среды как составляющая национальной безопасности Украины. – Статья.**

Статья посвящена рассмотрению вопроса судебной защиты права человека на публичную информацию о состоянии окружающей среды как составляющей национальной безопасности Украины. Автор привел легитимное определение понятия «публичная информация», которое регулируется Законом Украины «О доступе к публичной информации», а также рассмотрел место, роль и проблемные вопросы защиты административными судами прав на публичную информацию о состоянии окружающей среды.

Конституцией Украины закреплено право каждого на свободный доступ к информации о состоянии окружающей среды, а также право на ее распространение. Замечено также, что доступ к такой информации нельзя ограничивать, а саму информацию никто не может засекретить или отнести к информации с ограниченным доступом.

В статье идет речь о том, что обжаловать решения, действия или бездействие распорядителей информации возможно к руководителям распорядителей, высших органов или в суд. Особую роль в рамках системы гарантий прав и свобод человека и граждан играет судебную защиту, ведь суд является «вторичным законодательством», где определяется, каким образом должны применяться нормы закона в той или иной ситуации. В суд с применением норм и правил Кодекса административного судопроизводства Украины можно обжаловать всякие совершенные распорядителем информации нарушения, которые определяются Законом Украины «О доступе к публичной информации».

*Ключевые слова:* доступ к публичной информации, право на публичную информацию, судебная защита, административные суды, публичная информация о состоянии окружающей среды, национальная безопасность Украины.

### Summary

**Kovalenko V. V. Protection by administrative courts of rights to public information on the state of the environment as a component of the national security of Ukraine. – Article.**

The article is devoted to consideration of the issue of judicial protection of the human right to public information on the state of the environment as a component of the national security of Ukraine. The author gives a legitimate definition of the concept of “public information”, which is regulated by the Law of Ukraine “On Access to Public Information”, and also examines the place, role and problematic issues of the protection by administrative courts of rights to public information on the state of the environment.

The Constitution of Ukraine establishes the right of everyone to free access to information on the state of the environment, as well as the right to disseminate it. The author also noted that access to such information cannot be restricted, and no one can classify or attribute the information to information with limited access.

The article refers to the fact that it is possible to appeal against decisions, actions or inaction of information managers to the heads of the managers, higher authorities or the court. A special role in the framework of the system of guarantees of human and civil rights and freedoms is played by judicial protection, because the court is “secondary legislation”, which determines how the rules of the law should be applied in a given situation. With the application of the norms and rules of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, one can appeal any violations committed by the information manager, which are determined by the Law of Ukraine “On Access to Public Information”.

*Key words:* access to public information, the right to public information, judicial protection, administrative courts, public information on the state of the environment, national security of Ukraine.

УДК 342

**М. В. Кочеров**  
кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри адміністративного права  
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

## МІСЦЕ ТА РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В СИСТЕМІ РЕФОРМ МВС УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Протягом 2014–2015 років відбулась низка концептуальних змін в структурі органів та підрозділів внутрішніх справ та в принципах їх діяльності. Ці зміни почалися з прийняття Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України, затверджену 22 жовтня 2014р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 118-р. [1] та Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [2]. В наслідок реформ суттєво змінилося призначення поліції, визначено подальші шляхи її розвитку. Крім того, сьогодні є актуальним питання впровадження ще тих заходів реформ, що тривають.

Тому, питання ролі та місця Національної поліції в цьому процесі стає актуальним з огляду на реформи системи МВС України в цілому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми.** Дослідженню питань реформ в органах Національної поліції на різних етапах державотворення приділялася увага з боку таких вчених, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, О. М. Бандурки, І. В. Зозулі, О. В. Негодченка, А. М. Подоляки, О. Н. Ярмиша та ін. В той же час, сьогодні питання щодо подальших заходів з реформування Національної поліції, аналізу та оцінки стану виконання реформ залишаються актуальними та потребують подальшого наукового супроводження..

В зв'язку з цим, **метою статті** є науковий аналіз стану подальшого розвитку та реформування Національної поліції, тому автор ставить завдання здійснити науковий аналіз проблемних питань що стосуються реалізації положень Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України та Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ і формулювання власних поглядів на їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз положень Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [1], Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України [2] свідчить про те, що дані концептуальні документи здебільшого стосуються реформування поліцейського відомства, хоча у Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ передбачено заходи щодо реалізації положень Концепції, які мають бути реалізовані у два етапи – протягом 2014–2016 рр. та протягом 2015-2016 рр.

Концепція, так і Стратегія реформування органів внутрішніх справ були тактичними правовими документами, які визначали напрями реформ поліції на найближчу перспективу. В аналізованих нами стратегічних документах здебільшого визначаються загальні засади розвитку поліції на найближчу перспективу. Дані документи не містили поетапної дорожньої карти на тривалу перспективу.

Реалізація вищенаведених стратегічних документів почалося із впровадження низки пілотних проєктів. Так, у 2014-му році був запущений Пілотний проєкт у Львівській області зі створення нової структури райвідділу, яка передбачає збільшення патрульної служби до 70% від особового складу. Також в межах проєкту створили електронну мапу подій, пов'язаних зі злочинами/правопорушеннями в області. Оператори 102 й черговою частиною ОВС вносять повідомлення/заяви від громадян, категоризують їх та нанося на електронну мапу з прив'язкою до адреси та часу, що дає можливість спрямувати найближчий патруль до цього місця [3].

Експерти розробили Систему оцінки ставлення населення до діяльності ОВС на основі двох соціологічних досліджень серед мешканців Львова та області. Окрім цього було проведено анонімне опитування персоналу міліції. Рівень довіри населення до органів внутрішніх справ, порівнюючи результати дослідження між вереснем 2014 та липнем 2015, – зріс більш як у двічі – з 19% в 2014-му році до 41% у 2015-му [3].

Експеримент, який зробили в Хмельницькому в грудні 2014 – лютому 2015 мав на меті поєднати ППС і ДАІ для визначення потреб в автомобілях відносно кількості населення, в пальному, в кількості адміністративного персоналу, а також відпрацювати схеми патрулювання тощо. Ці результати були використані при запровадженні нової патрульної поліції в обласних центрах та груп швидкого реагування в сільській місцевості та містечках [3].

Окремим здобутком реформи поліції в Україні стало створення патрульної поліції, серед основних обов'язків якої є: забезпечення публічного порядку і громадської безпеки; забезпечення безпеки осіб, захисту їх прав, свобод та законних інтересів; створення стану захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрова-

них у його матеріальних і духовних цінностях, нормальних умов життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ, організацій; запобігання кримінальним, адміністративним правопорушенням; попередження, виявлення та припинення кримінальних та адміністративних правопорушень, випадків насильства у сім'ї, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх учиненню; взаємодія із суспільством: реалізація підходу «поліція та громада», що полягає у співпраці та взаємодії із населенням, громадськими організаціями, іншими підрозділами органів внутрішніх справ, органами публічної влади, з метою запобігання правопорушенням, забезпечення безпеки, зниження рівня злочинності, а також встановлення довірливих відносин між поліцією та населенням; забезпечення безпеки дорожнього руху; організація контролю за додержанням законів, інших нормативно-правових актів з питань безпеки дорожнього руху [4].

З 4 липня 2015 року в Києві почали працювати новостворені підрозділи патрульної поліції, котрі протягом року були запущені в 32 містах України. 93% нових патрульних раніше ніколи не працювали в міліції. Їх відібрали на основі великого конкурсу, вони пройшли навчання протягом трьох місяців. Але головним була зміна пріоритетів: патрульна поліція була спрямована на захист прав та інтересів людини. Суттєвим було значне підвищення зарплатні новим патрульним – від 8 до 11 тис. грн. на місяць, в той час як мінімальна зарплатня в міліції в кінці 2015 року була менше 2 тис., а основна маса співробітників органів внутрішніх справ – оперативники, слідчі, дільничні і т. д. – отримували 3-4 тис. грн. на місяць [5].

2 липня 2015 року був прийнятий парламентом, а 7 листопада вступив в дію Закон України «Про Національну поліцію». Кабінетом Міністрів 26.10.2015 за № 878 затверджено Постанову «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України». Ці нормативні документи кардинально змінили структуру управління поліцією. Було створено міжрегіональні підрозділи протидії наркозлочинам, захисту економіки, протидії кіберзлочинності, завданням для яких визначено протидію тяжким та особливо тяжким злочинам на відповідних напрямках [5].

З часу прийняття Концепції і Стратегії було суттєво оновлено законодавство, яке визначало статус поліції, так і окремі напрями її діяльності. Урядом прийнято низку нормативно-правових актів, якими було затверджено положення про Міністерство внутрішніх справ України, про Національну поліцію України, унормування роботи територіальних органів з надання сервісних послуг МВС, вдосконалення процедури реєстрації транспортних засобів та підготовки водіїв транспортних засобів, тощо.

Було створено поліцію захисту економіки (Постанова Кабінету Міністрів України № 830 від 13.10.2015р.), кіберполіцію (Постанова Кабінету міністрів України № 831 та № 832 від 13.10.2015р.), поліцію охорони (Постанова Кабінету Міністрів України № 834 від 15.10.2015р.), протидії наркозлочинності (Постанова Кабінету Міністрів України № 886 від 28.10.2015р.), внутрішньої безпеки (Постанова Кабінету Міністрів України № 887 від 28.10.2015р.).

Було впроваджено і нову структуру Національної поліції, до якої ввійшли:

- Апарат Національної поліції (керівництво, 21 департамент, 3 управління, 4 відділи, Головне слідче управління та апарат бюро Інтерполу);
- Міжрегіональні територіальні органи;
- Територіальні органи поліції.

У складі поліції почала функціонувати: кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення.

Наявність правової регламентації дозволило масштабно реорганізувати чинну систему органів внутрішніх справ, впровадити нову систему поліції на всій території України. Органи Національної поліції відокремлено від Міністерства внутрішніх справ.

Проте не вдалось уникнути серйозних прорахунків та грубих помилок. Так, загалом можна стверджувати, що переатестація всього особового складу Національної поліції України, яка проходила з листопада 2015 і до вересня 2016 року, не виконала своєї основної мети – сприяти очищенню поліції від міліціонерів, що запламували себе корупційними діями чи іншими правопорушеннями. Вкрай невдала Інструкція з проведення атестації не визначала чітко підстави для звільнення, це надало можливість усім звільненим за рішенням атестаційних комісій повернутися на свої посади через судові оскарження [5].

Протягом 2014–2016 року головним напрямком реформування залишався шлях змін «зверху» – «до низу»: від МВС до центрального органу управління поліції й далі до територіальних органів. Причому основні зміни відбулись в межах першого та другого щаблів управління, значно менше змін відбулось в межах реформування Головних управлінь поліції в областях. Лише частково було проведено реформи у низових підрозділах поліції і лише у п'яти областях України відбулись зміни за Самбірською моделлю [5].

Протягом цього періоду, не зважаючи на певні як позитивні моменти, так і прорахунки у реформах, відбувалася поступова трансформація Національної поліції як відомства, що орієнтоване на громади та кожну людину.

У процесі реалізації Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, схваленої розпоря-

дженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118, МВС реформовано в головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; підтримання публічної безпеки і порядку; забезпечення безпеки дорожнього руху; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України; організації цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків; міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб. МВС стало відомством, яке забезпечує спрямування і координацію Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ діяльності Національної поліції, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Адміністрації Державної прикордонної служби, Державної міграційної служби, Національної гвардії, що реалізують державну політику у відповідних сферах.

Досягнення певних цілей в процесі реформ Національної поліції обумовили подальшу потребу в удосконаленні діяльності органів поліції. Наступним документом, який потрібно прийняти, це Стратегія розвитку Національної поліції на тривалі перспективи.

У зв'язку з чим, загальні засади та конкретні напрями реформ в органах національної поліції, на сучасному етапі, з урахуванням досвіду стратегічного планування повинні бути відображені у таких послідовних документах – Стратегії (довгостроковому політико-правовому акті), яка має бути розрахована не менш, як на 5-10 років. Так Плані дій (короткостроковому організаційно-правовому акті), який має складатися на річний період та слугувати орієнтиром для послідовного впровадження реформ на визначений у Стратегії період.

Ці документи мають: визначати напрями розвитку реформ в органах поліції; окреслювати заходи, які мають бути виконані та впроваджені; порядок та умови реалізації запланованих заходів; виконавців. Стратегія та План не повинні містити «ідеалізованих», популістських, загальних цілей та завдань. Вони мають ґрунтуватися на принципах системності, поетапності, наукової обґрунтованості, прозорості, цілеспрямованості, необхідності та адекватності.

Стратегія має відображати: довгострокові та середньострокові цілі розвитку поліції на перспективу від п'яти років; напрями розвитку поліції; національну та міжнародну правову основу та підтримку реформ; визначати чітко очікувані

результати від реалізації реформ; понятійний апарат; систему викликів та загроз, які слід усунути чи нейтралізувати; пріоритетні напрями реформ.

### Література

1. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 118-р від 22.10.2014 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/FN006842.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/FN006842.html).
2. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ URL: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1221414>.
3. Реформа МВС 2014-2016: що вже зроблено? URL: [https://www.irf.ua/reforma\\_mvsv\\_2014\\_2016](https://www.irf.ua/reforma_mvsv_2014_2016).
4. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: наказ МВС України від 02.07.2015 № 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>.
5. Реформування органів внутрішніх справ та права людини. URL: <http://khp.org/index.php?id=1488907079>.

### Анотація

**Кочеров М. В. Місце та роль Національної поліції в системі реформ МВС України.** – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню змісту реформ системи органів МВС України. На підставі наукового аналізу зроблено висновок, що сьогодні чимало заходів, спрямованих на досягнення постановленої мети, виконано, а саме удосконалено функціональну структуру МВС України, ліквідовано низку служб та підрозділів (транспортну міліцію, спеціальні підрозділи боротьби з організованою злочинністю, ветеринарну міліцію, Державну автомобільну інспекцію). Крім того, реструктуризовано кримінальну міліцію у справах дітей відповідно до вимог міжнародного права та демократичних стандартів і, головне, створено Національну поліцію.

*Ключові слова:* реформи, МВС України, поліція, Національна поліція, стратегія, концепція

### Аннотация

**Кочеров М. В. Место и роль Национальной полиции в системе реформ МВД Украины.** – Статья.

Статья посвящена исследованию содержания реформ системы органов МВД Украины. На основании научного анализа сделан вывод, что сегодня немало мероприятий, направленных на достижение поставленной цели, выполнено, а именно усовершенствована функциональная структура МВД Украины, ликвидирован ряд служб и подразделений (транспортную милицию, специальные подразделения по борьбе с организованной преступностью, ветеринарной милиции, Государственной автомобильной инспекции). Кроме того, реструктуризировано криминальной милиции по делам детей в соответствии с требованиями международного права и демократических стандартов и, главное, создан Национальный полицию.

*Ключевые слова:* реформы, МВД Украины, милиция, Национальная полиция, стратегия, концепция.

### Summary

**Kocherov M. V. The place and role of the National police in the system of reforms of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. – Article.**

The article is devoted to the study of the content of reforms of the Ministry of Internal Affairs system of Ukraine. On the basis of scientific analysis it is concluded that today many measures aimed at achieving the stated goal have been fulfilled, namely the functional structure of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine has been improved, a number of services and units have been eliminated (Transport police, special units for combating organized crime, veterinary and veterinary medicine). In addition, the Criminal police for Children's Affairs has been restructured in accordance with international law and democratic standards and, most importantly, the National police has been established.

Despite society's demand for radical and inclusive reform, it can be concluded from the above goals and objectives that the government has chosen a gradual, cautious path to reform. The main intermediate performance indices will be resolving personnel policy issues, especially the replacement of positions of central and regional (district / regional) departments. In practice, a significant number of management appointments are made on the basis of political agreements, rather than clearly defined regulatory requirements and professional criteria. In the process of combating the total corruption of the internal affairs system, a unit that should focus on is, of course, the internal security service and the creation of a European inspection body that is absolutely independent of the Interior Ministry's management. Instead, the existing reform documents do not contain planned activities in this area.

*Key words:* reforms, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, police, National police, strategy, concept.



УДК 342.9

*М. О. Куц*  
*аспірант**Класичного приватного університету*

## ОСОБЛИВОСТІ ВРЕГУЛЮВАННЯ ДЕЯКИХ КАТЕГОРІЙ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ ЩОДО ТРАНСФЕРТНОГО ЦІНОУТВОРЕННЯ

**Вступ.** Економіка України є частиною європейської економіки і багато компаній здійснюють свою господарську діяльність як в Україні, так і за її межами з використанням різних міжнародних структур, в тому числі з метою необхідного їм податкового планування. Міжнародні податкові угоди відіграють важливу роль в регулюванні фінансової діяльності держави і займають важливе місце в ієрархії джерел податкового права. Платникам податків вони дають гарантію, що з їх доходів і майна не будуть утримуватися подвійні податки, і надають захист від дискримінаційного оподаткування за кордоном; для держави в особі фіскальних органів вони забезпечують можливість взаємних прямих консультацій для вирішення багатьох спірних питань, а також для контролю за зовнішньоекономічною діяльністю своїх резидентів.

**Постановка завдання.** Дослідити особливості врегулювання деяких категорій податкових спорів щодо трансфертного ціноутворення.

**Результати.** Питанням вирішення податкових спорів присвячені наукові роботи таких авторів як: С.В. Василенко, Л. К. Воронова, О. П. Гетманець, О. Л. Дмитрик, Л. М. Касьяненко, Ю. О. Костенко, І. Є. Криницький, М. П. Кучерявенко, О. А. Лукашев, А. О. Монаєнко, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, О. В. Покатаєва, Н. Ю. Пришва, В. О. Рядінська, Л. А. Савченко, О. В. Солдатенко, Н. Я. Якимчук та ін.

Безперечно важливість міжнародні податкові угоди мають для держави як носія економічних прав, оскільки є засобом закріплення на договірній основі своїх прав на отримання справедливої частки від оподаткування доходів і майна, отриманих резидентами від міжнародної економічної і фінансової діяльності.

У сучасних економічних умовах одним з важливих аспектів подальшого розвитку і вдосконалення податкової системи та податкового адміністрування продовжує залишатися побудова концептуального діалогу між фіскальними органами і платниками податків, а також підвищення «градуса довіри» між ними.

В умовах конкуренції податкових систем різних держав розвиток таких структур може призводити до суттєвих втрат для державного бюджету України, обумовленим виводом прибутків в країни, що надають більш сприятливий (пільго-

вий) режим оподаткування. Внаслідок цього наша правова система неминуче розвивається в руслі основних світових тенденцій і пристосовується до все більш складних способів і методів здійснення господарської діяльності. Зокрема, у податковому праві з'являються інститути, які за допомогою методів міжнародного податкового планування дозволяють запобігати ухиленню від сплати податків. Такі правові інститути вже діють в правових системах розвинених країн.

Крім того, втрата державних податкових надходжень через агресивне податкове планування мультинаціональних корпорацій об'єднала світ навколо пошуку ефективних інструментів боротьби з виведення прибутку з-під оподаткування.

Чинні міжнародні конвенції про уникнення подвійного оподаткування застосовують із зловживаннями не лише мультинаціональні корпорації, а й «внутрішні інвестори» — часто задля легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Більшість таких конвенцій застарілі і містять звільнення від оподаткування в Україні.

Зокрема, найбільш затребуваними і ефективними серед відомих в даний час інститутів протидії розмивання податкової бази та виводу прибутку за кордон (далі правила протидії BEPS) є правила регулювання трансфертних цін і так званої тонкої капіталізації. 22 листопада 2016 року Україна подала заявку на вступ до BEPS-асоціації з 01 січня 2017 року.

Окрему увагу Верховною Радою України в останні кілька років було приділено питанням трансфертного ціноутворення через прийняття відповідних змін до Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. Найбільш активно даний правовий інститут застосовується в зовнішньоторговельних відносинах, при цьому податковий аспект договірної роботи займає одне з провідних місць при здійсненні податкового планування. Відмінності податкових систем різних країн з різними форматами визначення бази оподаткування, різними податковими ставками і строками сплати податків (в тому числі зони офшорів) є підставою для платників податків продумувати планування фінансових потоків і переміщення їх основної частини в найбільш прийнятну для них (з точки зору оподаткування прибутків) юрисдикцію.

Вказані відмінності також створюють певні труднощі для Верховної Ради України і ДФС

України з огляду на необхідність вивчення права зарубіжних країн, опрацювання системи податкового законодавства і застосування його в практиці податкового адміністрування. Разом з тим, підвищується роль досудового врегулювання публічно-правових спорів в податковій сфері, дозволяючи учасникам процесу сформувати спільну точку зору на спірну проблематику.

Конструкції, призначені для перерозподілу прибутку у формі трансфертних платежів, називаються схемами трансфертного ціноутворення. Найбільш поширеним варіантом такої схеми є експорт або імпорт товарів через проміжну офшорну компанію з цілеспрямованим варіюванням контрактної ціни угоди з цією компанією.

Вперше правила контролю трансфертних цін з'явилися в США в 1960-х рр. Питання трансфертного ціноутворення виникають при взаємодії між собою декількох компаній, що входять, наприклад, в єдину холдингову структуру з особливим режимом ціноутворення всередині компаній групи і регулювання центрів акумулювання прибутку.

Одним з перших прикладів застосування міжнародних холдингових структур була корпорація, створена братами Весті ще в 1897 році. Система договірних відносин між усіма належними їм компаніями, що забезпечували різні етапи виробництва та реалізації м'ясних консервів, була побудована таким чином, щоб максимальний прибуток формувалася у компаній, зареєстрованих в країнах з найнижчим рівнем оподаткування. Протягом ХХ ст. багато міжнародних холдингів використовували трансфертні ціни аналогічним чином. Для захисту публічних фінансових інтересів багато держав ввели правила, які зобов'язують холдинги доводити, що ціни, які застосовуються між компаніями групи, відповідають цінам на вільному ринку, а податки з прибутків сплачуються в належному місці.

В умовах глобалізації економіки питання податкового контролю за застосуванням трансфертного ціноутворення почали виходити на якісно новий рівень, а саме: фіскальні органи мають не просто ефективно протистояти ухиленню від оподаткування з використанням трансфертних цін, але і не повинні створювати перешкоди для діяльності платників податків на території України. Певною мірою новація в сфері податкового адміністрування трансфертного ціноутворення повинні служити каталізатором гармонізації податкових відносин між державою і платниками податків з тим, щоб зняти значну частку суб'єктивізму при вирішенні публічно-правових спорів в податковій сфері. Велику роль має відігравати врахування кращих закордонних практик і підходів, узагальнених міжнародними організаціями, в першу чергу ОЕСР, в діяльність органів ДФС України при

вирішенні методологічних завдань, пов'язаних з підготовкою документації з трансфертного ціноутворення та її поданням.

При цьому питання, пов'язані з процедурою взаємного узгодження міжнародного формату правовідносин, регулюються двосторонніми конвенціями, укладеними на основі Модельної податкової конвенції ОЕСР, Багатосторонньої конвенції про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування) як багатостороннім договором, розробленим Організацією економічного співробітництва та розвитку у межах боротьби з розмиванням бази оподаткування й виведенням прибутку з-під оподаткування, а також Арбітражної конвенції Європейського Союзу про уникнення подвійного оподаткування в зв'язку з коригуванням прибутку асоційованих підприємств, які зводяться до вирішення спірних питань щодо дотримання правил подвійного оподаткування, трансфертного ціноутворення, встановлення територіальної сфери діяльності підрозділів компаній.

Слід зазначити, що окремі кроки Плану BEPS можуть стосуватись українського бізнесу уже найближчим часом, за умови, що такий бізнес володіє компаніями в юрисдикціях, які активно імплементують принципи BEPS в національне законодавство

Відповідно до Указу Президента України № 180/2016 від 28 квітня 2016 року було створено робочу групу для підготовки законопроектів з питань протидії зменшенню податкової бази і переміщенню прибутків за кордон з урахуванням міжнародних ініціатив ОЕСР. У рамках підготовки законопроектів з питань протидії BEPS розглядалися наступні питання:

1. Правила про оподаткування контрольованих іноземних компаній: резиденти України сплачуватимуть в Україні податок із нерозподіленого прибутку іноземних компаній, які їм належать або контролюються. Запроваджується обов'язкове декларування участі (контролю) в іноземних компаніях. Базуються на рекомендаціях Частини 3 Плану BEPS;

2. Обмеження витрат за фінансовими операціями із пов'язаними особами: посилюються обмеження щодо врахування в податковому обліку витрат за фінансовими операціями із пов'язаними особами (у вигляді процентів, курсових різниць). Базуються на рекомендаціях Частини 4 Плану BEPS;

3. Запобігання зловживанням у зв'язку із застосуванням договорів про усунення подвійного оподаткування: запроваджуються загальні правила попередження зловживанням під час здійснення виплат на користь нерезидентів (General Anti-Abuse Rules, або GAAR), у зв'язку із застосуванням договорів про усунення подвійного опо-

даткування. Базуються на рекомендаціях Частини 6 Плану BEPS;

4. Запобігання уникненню статусу постійного представництва: уточнюються правила про оподаткування постійних представництв нерезидентів в Україні, що перешкоджатимуть штучному уникненню цих правил. Базуються на рекомендаціях Частини 7 Плану BEPS;

5. Запровадження звітності в рамках підготовки документації з трансфертного ціноутворення для міжнародних груп компаній: запроваджується система звітності та розкриття інформації для груп компаній, які мають присутність в Україні та за кордоном. Базуються на рекомендаціях Частини 13 Плану BEPS;

6. Приєднання до механізму автоматичного обміну податковою інформацією: приєднання України до міжнародної системи обміну фінансовою інформацією, що дозволить податковим органам України отримувати інформацію про стан та операції за рахунками резидентів України за кордоном.

Зауважимо, що Конвенції передбачають процедуру звернення за захистом порушених прав платників податків-резидентів і громадян відповідних держав в компетентні органи договірних держав – членів ЄС, порядок вирішення податкових спорів.

Крім того, 1 липня 2019 р. набуде чинності нова Директива ЄС щодо механізмів вирішення податкових спорів (Council Directive (EU) 2017/1852 on tax dispute resolution mechanisms in the European Union), яку було прийнято ще 10 жовтня 2017 р. Ці нові правила забезпечать швидше й ефективніше вирішення податкових спорів між державами-членами, пропонують значно більше податкової визначеності для компаній й осіб, які мають проблеми з подвійним оподаткуванням. Так, подвійне оподаткування відбувається, коли дві або більше країн вимагають права оподаткувати однаковий дохід або прибуток компанії чи фізичної особи. Наприклад, це може виникнути внаслідок невідповідності національних норм різних юрисдикцій або розбіжних тлумачень одного й того самого положення в двосторонньому податковому договорі.

В Україні правила, що обмежують трансфертні ціни, з'явилися з прийняттям ст. 39 Податкового кодексу України. Правила цієї статті презюмують ринковість договірної ціни до тих пір, поки не буде доведено протилежне.

Однією із передумов для введення державного регулювання в сфері трансфертного ціноутворення був встановлений станом на 2012 рік Міністерством доходів і зборів України значний обсяг українського товарного експорту через треті країни (часто через афілійованих осіб), а загальний обсяг експорту за непрямыми контрактами складав 260 млрд. грн. В результаті за межами України залишилося майже 30% від доходу товарів. Тому дані операції з необґрунтовано заниженими ціна-

ми з контрагентами, які знаходяться в «податкових гаванях» мали контролюватися відповідними уповноваженими органами влади. Іншою такою передумовою був відтік капіталу з України через інвестиції у формі акціонерного капіталу на Кіпр та Віргінські Острови (Велика Британія), ставка податку на прибуток яких складала 12,5% та 0% відповідно. Тому Україна не доотримувала податкові надходження, які залишалася на підприємствах в офшорних зонах [2].

Правила регулювання трансфертного ціноутворення були запроваджені в Україні з 1 вересня 2013 року. Варто зазначити, що введення міжнародних правил регулювання трансфертного ціноутворення підкріплене міжнародним досвідом. До країн з найжорсткішими правилами трансфертного ціноутворення належать також Індія та Китай, які демонструють стійкі тенденції до економічного зростання, що підтверджує доцільність існування правил регулювання трансфертного ціноутворення [2].

Надалі контроль за застосовуваними платниками податків цінами – це одне з питань, що обговорювалося у парламенті неодноразово. Законом України про внесення змін до Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення від 4 липня 2013 року № 408-VII регламентувалося визначення процесу трансфертного ціноутворення як системи визначення звичайної ціни товарів та/або результатів робіт (послуг) в операціях, визнаних відповідно до статті 39 Податкового кодексу України контрольованими.

Загальна мета трансфертного ціноутворення – впливати на показники роботи кожного підрозділу компанії, який здійснює виготовлення продукції, сприяти збільшенню прибутку підрозділів компанії, що має в кінцевому підсумку призвести до збільшення її прибутку.

Трансфертні ціни дозволяють перерозподіляти загальний прибуток групи осіб на користь осіб, які перебувають в державах з більш низьким рівнем оподаткування. Це найбільш проста і найпоширеніша схема мінімізації сплати податків.

У результаті застосування схем трансфертного ціноутворення у міжнародних холдингових груп виникає потенційна можливість акумулювати основні прибутки групи в юрисдикціях з найменшим рівнем оподаткування, в результаті чого неминуче відбувається «розмивання» податкової бази в тих компаніях групи, які зареєстровані в країнах з високим рівнем оподаткування.

Парламент та податкова влада країн з високим рівнем оподаткування не бажають погоджуватися з таким «розмиванням» своєї податкової бази. У зв'язку з цим, більшістю розвинених країн встановлені серйозні обмеження на свободу маніпулювання трансфертними цінами для податкових цілей.

У Податковому кодексі України встановлені правила визначення цін для цілей оподаткування у зв'язку з вчиненням угод між пов'язаними особами, що передбачають застосування загальноприйнятого у світовій практиці принципу «витягнутої руки».

Суть цього принципу полягає в тому, що звичайні учасники ринку, будучи незалежними партнерами, знаходяться один від одного на певній відстані (відстані «витягнутої руки») на відміну від осіб, які, будучи пов'язаними, «йдуть рука об руку» і встановлюють між собою контрактні ціни, відмінні від ринкових, з метою зниження податкових виплат. Відповідно до принципу «витягнутої руки» для цілей оподаткування розмір цін (виплат) перераховується виходячи з ринкових значень, якщо б компанії були незалежні.

Цей принцип ліг в основу Керівництва Організації економічного співробітництва і розвитку з трансфертного ціноутворення для багатонаціональних корпорацій і податкових служб 1995 року, яке широко використовується в практиці роботи провідних зарубіжних податкових адміністрацій.

Положення Податкового кодексу України знаходяться в тісному взаємозв'язку з підходами, викладеними у вище зазначеному Керівництві і також присвячені трансфертному ціноутворенню, під яким слід розуміти встановлення цін в господарських операціях між різними підрозділами єдиної компанії або між учасниками єдиної групи компаній таким чином, щоб перерозподіляти загальний прибуток групи на користь осіб, які перебувають у більш сприятливому податковому режимі. Трансферне ціноутворення в багатьох країнах, в тому числі і в нашій, є об'єктом пильної уваги фіскальних органів.

Ефективний механізм податкового контролю за трансфертним ціноутворенням полягає в його невикористанні для мінімізації податкових зобов'язань. Процедура проведення перевірок контрольованих операцій суттєво відрізняється від інших податкових перевірок, оскільки основою для прийняття рішень за такими перевірками є набір суджень посадових осіб фіскального органу про правильність використання платником податків однорідності товарів, співставності фінансових та комерційних умов [1, с. 45].

Правові засади призначення та проведення перевірки контрольованих операцій визначено, крім ст. 39 Податкового кодексу України, також і Порядком проведення перевірок платників податків з питань дотримання платниками податків принципу «витягнутої руки», затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 10 березня 2016 року № 344.

Відповідно до пп.39.5.2 Податкового кодексу України перевірки контрольованих операцій проводять відповідно до положень глави 8 «Пе-

ревірки» розділу II Податкового кодексу України з огляду на особливості, визначені у ст. 39 цього кодексу.

Разом із цим, перевірки контрольованих операцій суттєво відрізняються від інших податкових перевірок в частині підстав призначення, процедур, методології та строків проведення, документального оформлення результатів таких перевірок.

Крім того, в пп. 75.1.2 ст. 75 Податкового кодексу України, який регламентує види перевірок, визначено, що дотримання платником податків принципу «витягнутої руки» не може бути предметом планової документальної перевірки. Водночас, відповідно до ст. 78 Податкового кодексу України перевірка платника податків з питань повноти нарахування і сплати податків та зборів під час здійснення контрольованих операцій проводиться з урахуванням особливостей, визначених у ст. 39 цього Кодексу (пп. 78.9).

Отже, перевірки контрольованих операцій мають бути проведені винятково у формі документальних позапланових перевірок. Це закріплено також і в п. 4 розділу I Порядку проведення перевірок платників податків з питань дотримання платниками податків принципу «витягнутої руки», затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 10 березня 2016 року № 344.

Підстави проведення перевірки контрольованих операцій встановлено у вище наведеному Порядку, що перевірка контрольованих операцій проводиться за наявності підстав, визначених у пп. 39.5.2.1 ст. 39 та пп. 78.1.14-78.1.16 ст. 78 Податкового кодексу України.

Таким чином, на відміну від інших документальних позапланових перевірок, підстави яких наведено тільки в ст. 78 Податкового кодексу України, перевірки контрольованих операцій мають ще окрему підставу, визначену в ст. 39 Податкового кодексу України.

Норми пп. 39.5.2.1 ст. 39 та пп. 78.1.14-78.1.16 ст. 78 Податкового кодексу України можуть бути використані незалежно одна від одної, тобто як підстави для призначення перевірки контрольованої операції вони можуть бути зазначені як окремо, так і разом. А отже, перевірка з питань контрольованої операції може бути призначена за наявності будь-якої з цих підстав.

Можна також говорити про використання окремих елементів економіко-правового аналізу при оцінці правильності обчисленої податкової бази. Ось чому ефективний податковий контроль у сфері трансфертного ціноутворення має бути тісно пов'язаний з вдосконаленням чинного законодавства про експертну діяльність, розвитком примирних процедур, інституту попередніх угод про ціноутворення. Податковий контроль, в кінцевому результаті, має бути спрямований на за-

безпечення економічної безпеки держави. В умовах нестабільної фінансово-економічної ситуації зростають ризики застосування схем уникнення оподаткування, підвищується потреба в розробці та застосуванні ризик-орієнтованих підходів.

Безумовно, зазначений вид перевірки не є передбаченим чинним законодавством України як виїзні документальні або камеральні перевірки, разом з тим специфіка діяльності платників податків, щодо яких можуть застосовуватися правила трансфертного ціноутворення, свідчить про необхідність приділення цій формі контролю підвищеної уваги. Тому є необхідність внести відповідні зміни до Податкового кодексу України.

Суть контролю за трансферним ціноутворенням полягає не в тому, щоб проводити перевірки, а в тому, щоб компанії самостійно сплатили податки виходячи з ринкових цін. ДФС України проводить перевірки повноти обчислення та сплати податків у зв'язку із здійсненням угод між пов'язаними особами. Перелік пов'язаних осіб умовно можна поділити на групи за способом виникнення пов'язаності компаній: участь в статутному капіталі і вплив на органи управління – для юридичних осіб; посадове підпорядкування і родинні зв'язки – для фізичних осіб.

Для визнання пов'язаності осіб враховується вплив, який може виявлятися в силу участі однієї особи в статутному капіталі інших осіб; відповідно до укладеної між ними угоди; при наявності іншої можливості однієї особи впливати на рішення, що приймаються іншими особами.

Однак, виявлення окремих ознак і взаємозв'язку господарюючих суб'єктів ще не означає, що вони утворюють єдину групу із отримання певних податкових вигод.

Тому має підвищуватися роль погоджувальних процедур на етапі проведення контрольних заходів фіскальними органами та платник податків має право сформулювати і донести до контролюючого органу свою правову позицію у справі.

Основним критерієм для визнання осіб пов'язаними є частка прямої або непрямої участі однієї компанії в іншій. Цей критерій має використовуватися також і при визначенні пов'язаних й афілійованих осіб.

Відповідно до пп. 39.2.1.1 ст. 39 Податкового кодексу України контрольованими операціями є господарські операції платника податків, що можуть впливати на об'єкт оподаткування податком на прибуток підприємств платника податків, а саме:

а) господарські операції, що здійснюються з пов'язаними особами – нерезидентами, в тому числі у випадках, визначених підпунктом 39.2.1.5 цього підпункту;

б) зовнішньоекономічні господарські операції з продажу та/або придбання товарів та/або послуг через комісіонерів-нерезидентів;

в) господарські операції, що здійснюються з нерезидентами, зареєстрованими у державах (на територіях), включених до переліку держав (територій), затвердженого Кабінетом Міністрів України відповідно до підпункту 39.2.1.2 цього підпункту, або які є резидентами цих держав;

г) господарські операції, що здійснюються з нерезидентами, які не сплачують податок на прибуток (корпоративний податок), у тому числі з доходів, отриманих за межами держави реєстрації таких нерезидентів, та/або не є податковими резидентами держави, в якій вони зареєстровані як юридичні особи. Перелік організаційно-правових форм таких нерезидентів в розрізі держав (територій) затверджується Кабінетом Міністрів України.

У разі внесення змін до переліку організаційно-правових форм нерезидентів у розрізі держав (територій), затвердженого Кабінетом Міністрів України відповідно до цього підпункту, вони набирають чинності з 1 січня звітного року, що настає за календарним роком, у якому внесено такі зміни;

Якщо нерезидентом, організаційно-правова форма якого включена до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України відповідно до підпункту "г" цього підпункту, у звітному році сплачувався податок на прибуток (корпоративний податок), господарські операції платника податків з таким нерезидентом за відсутності критеріїв, визначених підпунктами "а" – "в" цього підпункту, визнаються неконтрольованими;

г) господарські операції (у тому числі внутрішньогосподарські розрахунки), що здійснюються між нерезидентом та його постійним представництвом в Україні.

Якщо нерезидентом, організаційно-правова форма якого включена до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України відповідно до підпункту "г" цього підпункту, у звітному році сплачувався податок на прибуток (корпоративний податок), господарські операції платника податків з ним за відсутності критеріїв, визначених підпунктами "а" – "в" цього підпункту, визнаються неконтрольованими.

При взаємній зацікавленості до вирішення податкового спору на досудовій стадії і формуванні певної справедливої правової позиції вдалося б уникнути цього спору шляхом самостійного звернення до тексту Керівництва Організації економічного співробітництва і розвитку з трансфертного ціноутворення для багатонаціональних корпорацій і податкових служб 1995 року.

Беручи до уваги, що питання податкового контролю за трансфертним ціноутворенням в більшості випадків зачіпають зовнішньоекономічні операції, ДФС України має дотримуватися загальноприйнятих у міжнародній практиці принципів укладення таких угод, зокрема, що містяться в цьому Керівництві.

У зв'язку з цим, застосування альтернативних форм врегулювання податкових спорів є найактуальнішими в умовах сьогодення. Серед погоджувальних процедур можна виділити такі форми як: створення робочих комісій, отримання роз'яснень вітчизняних та іноземних фіскальних органів, застосування податкових «правил-індульгенцій» нерезидентів – tax rulings, вироблення спільних позицій і документів, формування критеріїв пов'язаних компаній, характерних для діяльності платника податків, і які мають бути виписані в чинному законодавстві, врахування правових позицій платників податків, наприклад, через їх асоціації при розробці проектів податкових законів тощо.

Безумовно, з деяким обмеженням, але тим не менше однієї з можливих форм альтернативного врегулювання спору можуть виступати роз'яснення державних органів – ДФС України. Одночасно необхідно брати до уваги, що роз'яснення носять рекомендаційний характер, спрямовані необмеженому колу осіб і висловлює правову позицію контролюючого органу з того чи іншого питання.

Направлення платниками податків питань податковому органу та обмін правовими позиціями з ним щодо порядку проведення розрахунків з бюджетом, що впливають на оподаткування та проведення господарських операцій, є ефективною формою вироблення єдиної правової позиції платників податків і фіскальних органів і одночасно превентивним заходом виникнення податкових спорів у майбутньому. Віднесення подібних роз'яснень до категорії форм врегулювання податкових спорів пояснюється специфікою трансфертного ціноутворення. В даному випадку процес обміну правовими позиціями з фіскальним органом полягає не тільки у вираженні своєї позиції, але в аргументації певного трактування норми податкового права і в процесі спільної роботи сторони можуть прийти до порозуміння і виключити підстави для виникнення податкового спору (платник податків уточнить свої податкові зобов'язання або податковий орган не буде кваліфікувати певні його дії як податкове правопорушення). Можливість застосування податкових роз'яснень може ґрунтуватись і на їх застосуванні після проходження процедур взаємного узгодження позицій між компетентними органами держав (як правило, або податкових органів, або відповідними міністерствами фінансів).

Адміністрування платників податків в рамках процедури перевірки ринкових механізмів встановлення цін по контрольованих операціях заснований на аналізі фіскальним органом джерел інформації про ринкові ціни. Основним дефектом в даному випадку є відсутність законодавчо встановленого переліку джерел для визначення ринкових цін. Існують такі недоліки у вітчизняному регулюванні трансфертного ціноутворення як: надмірно широке коло контрольованих опе-

рацій, понятійна невизначеність (нечітка процедура визначення ринкових цін), відсутність регулювання специфічних угод (наприклад, угод про розподіл витрат).

При відкритому переліку джерел інформації та не рівних можливостях державного органу та платника податків щодо доступу до останніх (платність окремих баз даних) завжди буде виникати спір між фіскальним органом та платником податків про те, які ціни використовувати, оскільки вони будуть взяті з різних джерел інформації.

Цікава і правова природа коментарів офіційних посадових осіб фіскальних органів. Поки в нормативно-правових актах та судовій практиці немає норми та відповідно правової позиції, яка зможе обґрунтувати режим коментарів і, відповідно, обсяг їх використання в правозастосовчій практиці. Це, в свою чергу, створює невизначеність для платників податків, які хотіли б покладатися на положення коментарів при плануванні податкових наслідків своєї господарської діяльності. Необхідно відзначити, що в закордонному податковому праві дискусії про правовий режим коментарів проводяться досить активно, що сприяє прогресу в розумінні даної теми як теоретиками, так і практиками, в той час як в Україні кількість публікацій і обговорень надзвичайно мала.

Ефективність погоджувальних процедур безпосередньо залежить від ступеня визначеності правових норм. Удосконалення положень закону в напрямку конкретизації цілей наданих прав, встановлення чітких варіантів можливої поведінки, встановлення процедур, зрозумілих як для фіскальних органів, так і для платників податків, – ось у чому вирішення проблеми зловживання правом суб'єктами податкових правовідносин.

Зміни структури трансфертного ціноутворення повинні торкнутися і уповноваженого органу держави. Крім того, при проведенні територіальними фіскальними органами і документальних податкових перевірок у разі виявлення факту здійснення контрольованих операцій, повідомлення про які не було направлено платником податків, зазначений податковий орган самостійно формує і направляє в ДФС України відповідне повідомлення про факт виявлення контрольованих операцій, чого до 2016 року не було. Так, відповідно до п. 39.5.1.2 ст. 39 Податкового кодексу України у разі якщо контролюючий орган під час виконання функцій податкового контролю виявив факти проведення платником податків контрольованих операцій, звіт про які відповідно до підпункту 39.4.2 пункту 39.4 цієї статті не подано, він надсилає повідомлення про виявлені контрольовані операції центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику. Повідомлення надсилається засобами електронного зв'язку не пізніше 5 робочих днів із дня виявлення таких операцій.

Основну масу платників податків, що потрапляють в зону податкового контролю в сфері трансфертного ціноутворення, складають великі платники податків. Дана категорія осіб підлягає обов'язковому включенню в план виїзних податкових перевірок. Періодичність проведення документальних планових перевірок платників податків визначається залежно від ступеня ризику в діяльності таких платників податків, який поділяється на високий, середній та незначний. Платники податків з незначним ступенем ризику включаються до плану-графіка не частіше, ніж раз на три календарних роки, середнім – не частіше ніж раз на два календарних роки, високим – не частіше одного разу на календарний рік.

Важливе місце в системі взаємовідносин платників податків і держави в сфері трансфертного ціноутворення займає обрана холдингової структурою політика ціноутворення всередині групи компаній. Дана стратегія і її «агресивність» з точки зору норм національного законодавства багато в чому визначають подальшу увагу і інтерес з боку фіскальних органів.

Стосовно питань трансфертного ціноутворення основним напрямком в частині взаємовигідного та максимального зниження можливого конфлікту повинна послужити спільна робота платника податків та фіскальних органів щодо визначення ключових показників ціни всередині групи.

Одним із інструментів такої спільної роботи може бути угода про ціноутворення для цілей оподаткування, яка буде угодою між платником податків і ДФС України про порядок визначення цін і (або) застосування методів ціноутворення в контрольованих операціях.

До ст. 39 Податкового кодексу України слід тоді внести зміни, які б передбачали наступні види можливих таких угод про ціноутворення:

- між великим платником податків і ДФС України;
- між кількома вітчизняними компаніями, які утворюють холдинг і здійснюють однорідні контрольовані операції, і ДФС України;
- між великим платником податків, ДФС України та відповідним уповноваженим органом виконавчої влади іноземної держави, з яким укладено угоду про уникнення подвійного оподаткування.

У рамках формування політики ціноутворення великий платник податків може спільно з ДФС України працювати на таких питаннях:

- роз'яснення положень податкового законодавства України, повноважень фіскальних органів та їх посадових осіб стосовно перевірки групи пов'язаних компаній;
- документальне підтвердження в залежності від специфіки діяльності великого платника податків;
- спільне напрацювання великими платниками податків і фіскальними органами проектів нор-

мативно-правових актів, що полегшують ведення бухгалтерського обліку та здійснення податкового контролю;

- правильність вибору методу визначення вартості товарів;
- орієнтовний рівень націнки на продукцію в залежності від номенклатури і ринкових цін на аналогічні товари;
- надання великим платником податків пояснень в рамках нестандартних фінансових розрахунків (розрахунки цінними паперами, відступлення прав вимоги);
- пояснення причин утворення збитків в одній (кількох) юридичній особі.

Ефективність зазначених дій підвищуватиметься за рахунок скорочення тимчасових, трудових і економічних витрат на проведення погоджувальних процедур у порівнянні з витратами за результатами здійснення заходів податкового контролю щодо виконання вимог податкового законодавства стосовно визначення цін для цілей оподаткування (підготовка повідомлень, документації про визначення цін для цілей оподаткування), вибір методології визначення цін для цілей оподаткування є очевидним, а інформація, яка використовується для цілей застосування методології, – точною і достовірною, укладення угоди може бути визнано платником податків недоцільним. При цьому важливо пам'ятати, що укладення угоди є добровільним і має відповідати інтересам як держави, так і великим платникам податків. Цікавим напрямком також може бути і укладення попередніх угод про ціноутворення.

Беручи до уваги, що укладення угоди про ціноутворення може, в тому числі, передбачати участь іноземного компетентного органу влади, превентивна роль мінімізації випадків різного розуміння та трактування фіскальними органами і платниками податків нормативно-правових актів та інформації, що одночасно можна розглядати і як альтернативну форму врегулювання спору, повинна виражатися в спільній розробці платниками податків і державою основних форматів адміністрування податків і зборів. При цьому участь уповноваженого органу виконавчої влади іноземної держави при укладанні угоди про ціноутворення в зазначеному випадку пропонується зробити обов'язковим.

У жовтні 2015 р. у звіті ОЕСР рекомендувалося введення трирівневої структури документації з трансфертного ціноутворення:

- основна документація (master file) – інформація про глобальні операції та підходи до трансфертного ціноутворення мультинаціональної групи компаній;
- локальна документація (local file) – інформація про операції, що відносяться до конкретної країни;

- звіт в розрізі зарубіжних країн, де здійснюється діяльність (country-by-country report), – звіт, що містить інформацію, яка належить до глобального розподілу прибутку і податків у всіх країнах, в яких група здійснює діяльність, а також деякі показники її економічної активності в цих країнах (кількість працівників, активи тощо).

Приймаючи рішення про імплементацію зазначених положень до вітчизняної практики, держава повинна врахувати побажання великих платників податків з врахуванням специфіки діяльності основних категорій платників податків, а також за максимального розкриття наявної у державних органах інформації. Наприклад, якщо у фіскальних органів є доступ до митної інформації, а платник податків використовує інші джерела, що йому доступні, то незрозуміло, чия оцінка буде визнана ринковою ціною. Або у платника податків немає доступу до даних митних органів та він прийшов до висновку, що в загальнодоступних джерелах немає інформації про ціни на зіставні товари, застосував певні методи визначення митної вартості товару і не обізнаний, чи буде його позиція визнана фіскальними органами в разі розбіжностей. В даний час відповідь може дати тільки орган влади, що має вирішувати спори платників податків і фіскальних органів в рамках досудового врегулювання.

Суб'єкти податкових правовідносин мають певні права і несуть відповідні обов'язки, виконання та дотримання яких гарантують нормальне функціонування відносин у сфері оподаткування. В контексті інформаційної взаємодії права і обов'язки суб'єктів податкових правовідносин не змінюють свого характеру, не дивлячись на те, що дані відносини можуть ґрунтуватися на співробітництві в податковій сфері. Податкові правовідносини завжди є відносинами влади і підпорядкування. Тому слід враховувати і характер відносин інформаційного обміну, де фіскальні органи займають «домінуюче» положення і вказуватимуть на належну поведінку платників податків.

Процес модернізації і ефективності діяльності фіскальних органів повинен ґрунтуватися на вдосконаленні податкового законодавства України, що також обумовлює упорядкування підзаконної нормативно-правової бази їх діяльності. Забезпечення інформаційної взаємодії фіскальних органів і платників податків має займати важливе місце в системі податкового адміністрування.

При цьому відстеження зазначених змін ні в якому разі не носить односторонній (стосовно фіскального органу або компанії) характер. Складність і багатогранність нормативних положень, що регулюють сферу суспільних відносин щодо трансфертного ціноутворення, об'єктивно має «підштовхувати» учасників податкових пра-

вовідносин до правового діалогу та відкритих правил взаємодії та роботи.

Трансферне ціноутворення є одним з найскладніших інститутів податкового законодавства України. Постійне оновлення чинного законодавства України обумовлює необхідність відстеження чинних редакцій правових норм і чітке реагування платників податків в своїй господарській діяльності на них з метою виключення складу податкового правопорушення. З іншого боку, необхідність дослідження великого обсягу положень чинного законодавства різних країн і необхідність їх оцінки в цілісності і взаємозв'язку (в залежності від юрисдикцій компаній учасників холдингу) створює сприятливу основу для розвитку діалогу між платниками податків і державою (спільної розробки єдиних положень, термінології, трактування критеріїв пов'язаності компаній, порядку визначення джерел ринкових цін, порядку обміну документами та інформацією) з метою формування єдиної позиції і недопущення виникнення податкового спору і тривалого судового його розгляду та вирішення.

**Висновок.** Діяльність фіскальних органів в сфері моніторингу та контролю за відповідністю нормам податкового законодавства політики визначення цін має бути орієнтована на припинення розмивання податкової бази як всередині держави, так і в рамках аналізу національних юрисдикцій. Разом з тим, фіскальні органи повинні враховувати, що політика трансфертного ціноутворення використовується не тільки з метою ухилення від оподаткування, а й як елемент управління складними структурами фінансових і товарних потоків усередині групи компаній.

У зв'язку з цим, держава має стимулювати платників податків на залучення грошових коштів в свою юрисдикцію і забезпечити можливість зростання і масштабування бізнесу, гарантуючи чіткий і прозорий податковий контроль за його діяльністю, єдиний понятійний апарат та внесення змін до законодавчих актів з урахуванням позиції платників податків. Таким чином, вдосконалення чинного податкового законодавства матиме синергетичний ефект, що буде спрямований на дотримання публічних фінансових інтересів держави і надаючи сумлінним платникам податків рівні умови для здійснення підприємницької діяльності.

### *Література*

- 1.Коротун В.І. Контроль за трансфертним ціноутворенням в Україні: проблеми становлення та перспективи розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 24. С. 42-46.
- 2.Сенів М.Т. Особливості запровадження трансфертного ціноутворення в Україні. *Ефективна економіка*. 2014. № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3162>.



### Анотація

**Куц М. О. Особливості врегулювання деяких категорій податкових спорів щодо трансфертного ціноутворення.** – Стаття.

У статті автор зазначає, що трансферне ціноутворення є одним з найскладніших інститутів податкового законодавства України. Постійне оновлення чинного законодавства України обумовлює необхідність відстеження чинних редакцій правових норм і чітке реагування платників податків в своїй господарській діяльності на них з метою виключення складу податкового правопорушення. В питаннях трансфертного ціноутворення основним напрямком в частині взаємовигідного та максимального зниження можливого конфлікту між контролюючими органами та платниками податків має стати спільна робота платника податків та фіскальних органів щодо визначення ключових показників ціни всередині групи. Одним із інструментів такої спільної роботи запропоновано також укладати угоди про ціноутворення для цілей оподаткування, яка буде угодою між платником податків і ДФС України про порядок визначення цін і (або) застосування методів ціноутворення в контрольованих операціях. У зв'язку із цим, запропоновано внести відповідні зміни до ст. 39 Податкового кодексу України.

**Ключові слова:** податковий контроль, податкова перевірка, податковий орган, податки і збори, податкове законодавство, трансфертне ціноутворення, контрольовані операції, податкове планування.

### Аннотация

**Куц М. О. Особенности урегулирования некоторых категорий налоговых споров относительно трансфертного ценообразования.** – Статья.

В статье автор отмечает, что трансфертное ценообразование является одним из самых сложных институтов налогового законодательства Украины. Постоянное обновление действующего законодательства Украины обуславливает необходимость отслеживания действующих редакций правовых норм и четкое реагирование налогоплательщиков в своей хозяйственной деятельности на них с целью исключения состава налогового правонарушения. В вопросах трансфертного це-

нообразования основным направлением в части взаимовыгодного и максимального снижения возможного конфликта между контролирующими органами и налогоплательщиками должна стать совместная работа налогоплательщика и фискальных органов по определению ключевых показателей цены внутри группы. Одним из инструментов такой совместной работы предложено также заключать соглашения о ценообразовании для целей налогообложения, будет соглашением между налогоплательщиком и ДФС Украины о порядке определения цен и (или) применения методов ценообразования в контролируемых операциях. В связи с этим, предлагается внести соответствующие изменения в ст. 39 Налогового кодекса Украины.

**Ключевые слова:** налоговый контроль, налоговая проверка, налоговый орган, налоги и сборы, налоговое законодательство, трансфертное ценообразование, контролируемые операции, налоговое планирование.

### Summary

**Kuts M. O. The features of categories settlement of tax disputes regarding transfer pricing.** – Article.

The author notes in the article that transfer pricing is one of the most difficult institutions of the tax legislation of Ukraine. The constant updating of the current legislation of Ukraine necessitates the monitoring of current versions of legal norms and a clear response of taxpayers in their business activities to them in order to exclude the composition of the tax offense. In the issues of transfer pricing, the main direction in terms of mutually beneficial and maximum reduction of possible conflict between regulatory authorities and taxpayers should be the joint work of taxpayers and fiscal authorities to determine key price indicators within the group. One of the tools of such joint work is also proposed to conclude pricing agreements for tax purposes, which will be an agreement between the taxpayer and the SFS of Ukraine on the procedure for determining prices and (or) the application of pricing methods in controlled transactions. In this regard, it is proposed to make appropriate changes to Art. 39 of the Tax Code of Ukraine.

**Key words:** tax control, tax audit, tax authority, taxes and fees, tax legislation, transfer pricing, controlled transactions, tax planning.

УДК 342.9

*О. Ю. Максименко**здобувач кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів***ОСОБЛИВОСТІ ОБЛІКУ І ЗБЕРІГАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АРХІВНОГО ФОНДУ**

**Стан дослідження.** Необхідно зауважити, що архівна справа та діловодство Національного архівного фонду вивчаються в системі науки архівознавство, такими видатними архівознавцями як Я. С. Калакура, З. В. Крайская, І. Б. Матяш, О. Г. Мітюков, Л.Ф. Приходько, К. Т. Селіверстова тощо. Однак, з позиції права та безпосередньо адміністративного права правовий статус Національного архівного фонду, публічне адміністрування архівної галузі взагалі не досліджувалося.

**Виклад основного матеріалу.** Обліком архівних документів є комплекс охоронних та контрольних заходів, що забезпечують фіксацію наявності архівних документів, а також отримання відомостей про їхній склад, обсяг і рух в одиницях обліку [1].

Законодавець наводить наступне визначення обліку архівних документів – це встановлення їх належності, кількості, складу і стану в одиницях обліку та відображення цих відомостей в облікових документах. Облік документів фіксує їх приналежність до певних класифікаційних комплексів, забезпечує їх організаційну упорядкованість, адресний пошук та контроль за їх наявністю, належністю, станом, місцем та умовами зберігання [2]. Нажаль, у діючому Порядку державного обліку документів Національного архівного фонду не наведено дефініції «облік архівних документів», що є суттєвим недоліком, так як законодавцем чітко не визначено об'єкт регулювання та сутність діяльності. Саме тому пропонуємо до зазначеного нормативного акту додати поняття «облік архівних документів», під яким розуміти фахову оцінку належного стану та належності, встановлення строків зберігання документів та фіксацію з метою контролю цих відомостей в облікових документах».

Архівні фонди характеризуються постійним рухом документів, одні документи потрапляють з одних архівів до інших, наступні вилучаються з архівних фондів та знищуються, треті перепривають внутрішню систематизацію в межах архівів та фондів. Всі ці рухи обліковуються у спеціальних внутрішніх документах архівів.

Усі надходження до архіву на постійне зберігання документів, документальних комплексів реєструють у книзі обліку надходжень документів на постійне зберігання [3].

Облік Національного архівного фонду характеризується: по-перше, встановленням принципів

систематизації документів, що обліковуються; по-друге, визначенням спеціально створених облікових форм; по-третє, визначення одиниць обліку архівних документів; по-четверте, встановлення та фіксація стану документів що надходять або знаходяться в архівах та фондах; по-п'яте, встановлення кількості, визначення груп документів; по-шосте, виявлення змін, які відбуваються у визначених одиницях обліку, та відображенні цих даних в обліковій документації; по-сьоме, фіксація обсягу, складу і руху документів архіву.

Основними актами, що визначають облік і зберігання Національного архівного фонду є Порядок державного обліку документів Національного архівного фонду [4] та Основні правила роботи державних архівів України, які схвалено колегією Державного комунального архіву України протокол № 2 [5]. Цими правилами встановлено комплексний системний підхід до розгляду питань діяльності архівів, роз'яснення їх мети, показ взаємозв'язку між різними процесами, роботами і операціями [5]. Зазначено, що Державний комунальний архів України розпоряджається Національним архівним фондом, організовує його формування, державну реєстрацію, державний облік та зберігання його документів, використання інформації, що в них міститься [5].

Відповідно до встановлених правил до обліку архівних документів висуваються такі вимоги:

1) забороняється порушувати визначену нормативно-правовими актами систематизацію архівних документів. Обов'язково в архівні фонди та в одиниці зберігання обліковуються групи документів, дані обліку фіксуються в обліковій документації. Існує сувора систематизація обліку архівних документів за принципами обліку, яка заснована на єдності обліку з структурною організацією архівних документів [1];

2) облік відповідає структурній організації документів, яка бере початок з діловодства і завершується в державних архівах. Облікові дані упорядковуються по кожному комплексу, починаючи з найменшого – справи, і далі узагальнюються фонди, а потім – у архіви. Дані архівів надходять до Державного комунального архіву, де зосереджуються в Центральному фондовому каталозі. Завдяки цьому правилу забезпечується наявність даних про обсяг і склад архівних зібрань на всіх структурних рівнях Національного архівного фонду. Концентрування даних обліку

сприяє також закріпленню організації архівних документів в утворених комплексах і забезпечує реалізацію принципу єдності обліку з системою зберігання документів [1];

3) документи, що зберігаються в архівних фондах, навіть ті, що неописані або непрофільні для того чи іншого архіву підлягають обліку. Також підлягають обліку копії документів фонду користування та страхового фонду.

Отже, облік здійснюється на основі надання архівним документам облікових номерів. Вони надаються архівним фондам, архівним описам, що розглядаються як сукупності документів, до складу яких можуть входити цілісні архівні фонди, не фондові документальні комплекси або їх частини; справам (одиницям зберігання, одиницям обліку) в межах архівних описів; окремим документам у межах справ (одиниць зберігання, одиниць обліку) за внутрішніми описами [1].

Для централізованого державного обліку документів Національного архівного фонду державні архіви складають такі документи:

- паспорт архіву – обліковий документ періодичної звітності, що містить відомості про кількість, стан та умови зберігання архівних документів та їх мікрокопій, склад довідкового апарату і кадри архіву;
- Державний реєстр національного культурного надбання. Унікальні документи Національного архівного фонду ;
- відомості про зміни у складі та обсязі фондів;
- картка архівного фонду;
- картка обліку унікальних документів Національного архівного фонду, включених до Державного реєстру національного культурного надбання;
- картка централізованого державного обліку архівної України [1].

Принципами обліку архівних документів є: уніфікація, централізація, достовірність і повнота та динамічність [1].

Принцип уніфікації та стандартизації обліку. Треба відзначити, що законодавець встановив лише принцип уніфікації, хоча він зменшує свою значимість без принципу стандартизації. Так як саме цей принцип може бути реалізований за рахунок використання єдиної вихідної схеми побудови документів, які складають систему. Відповідно стандартизація – полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності процесів та послуг їх функціональному призначенню [6].

Завдяки зазначеним принципам досягається однаковості документів у межах системи і співставність їх окремих елементів; зменшення кіль-

кості видів документів; підвищення інформативності документів; системність; комплексність; стабільність вимог; економічна доцільність [7].

В той же час, уніфікація це єдине методичне управління, що сприяє дотриманню наступності обліку на всіх стадіях роботи з документами – у діловодстві і архівах (архівних підрозділах) установ та державних архівах – через сувору регламентацію системи основних облікових документів та вимог до її ведення. Принцип уніфікації зумовлює стабільність облікових одиниць у масштабах Національного архівного фонду, що полегшує розміщення і зберігання архівних документів, перевіряння їхньої наявності. В основу виміру кількісного і якісного складу архівних зібрань покладено головну класифікаційну одиницю – архівний фонд, до якої прирівняно архівну колекцію та об'єднаний архівний фонд. Через архівний фонд як одиницю обліку представляються дані про кількісний склад архіву, Національного архівного фонду. На нижчих рівнях обліку, наприклад на рівні архівного фонду, відповідна інформація відображається за допомогою одиниці зберігання (справи, фотоальбому, карти, рулону плівки тощо). На рівні одиниці зберігання межею точності є «аркуш», «документ», але вони не використовуються у формах обліку на вищих за одиницю зберігання рівнях [1].

Окрім принципу уніфікації та стандартизації доречно також виокремити принцип оптимальності, який передбачає вироблення правил та вимог, що забезпечують повний облік архівних документів Національного архівного фонду. Під час вирішення завдання обліку та зберігання найвища результативність буде досягнута тоді, коли із великої кількості алгоритмів будуть відібрані найбільш раціональні та економічні, тобто оптимальні варіанти.

Принцип централізації реалізується через взаємодію співробітників, відповідальних за облік в архіві та дотримання порядку ведення і строків подання облікових документів для централізованого державного обліку [11].

Централізований державний облік Національного архівного фонду на рівні усієї архівної системи контролює та здійснює Державний комунальний архів через ведення Центрального фондового каталогу на підставі відомостей про зміни в складі та обсязі фондів і карток фондів, що складаються архівними установами та власниками приватних архівних зібрань [1].

Керівництво і контроль за станом державного обліку документів Національного архівного фонду в межах певної адміністративно-територіальної одиниці за місцем державної реєстрації документів здійснюють відповідні державні архіви. У державному архіві облік архівних документів, що зберігаються в ньому, їхніх описів, страхових

копій і копій фонду користування здійснюється централізовано окремим структурним підрозділом чи співробітником. Крім централізованого обліку по архіву в цілому облік документів ведеться також в кожному архівосховищі та в підрозділі, що здійснює комплектування архіву [1].

Наступним знаковим принципом, що є основоположною ідеєю для обліку та зберігання архівних документів є системність. Даний принцип встановлює взаємопогоджені вимоги до усіх документів на підставі загальної мети. Цей принцип визначає послідовний, взаємозалежний порядок дій, алгоритм, що застосовується до документів, що надходять до архівів і фондів, а також до облікованих документів, що приводить до упорядкування закономірно розташованих і взаємопов'язаних конкретних об'єктів, утворення єдиної системи.

Принцип динамічності забезпечується оперативним внесенням необхідних змін до облікових документів та баз даних або своєчасним укладанням нових облікових документів. Несвоєчасно облікований документ піддається ризику втрати, оперативність прискорює надання користувачеві інформації про документ та його видавання [1].

Принцип достеменності та повноти обліку гарантується проведенням комплексу організаційно-методичних заходів, спрямованих на забезпечення дотримання порядку ведення основних облікових документів і баз даних та відображення в них фактичної кількості, складу і стану документів, що зберігаються в архівній установі. Точність обліку забезпечується надійністю вихідних початкових даних, які переносять у форми обліку з первинних документів, а також чітким і розбірливим оформленням документації при надходженні або вибуванні кожної одиниці обліку [1].

При фондовій організації архівних документів основними одиницями їх обліку незалежно від виду носія, способу і техніки закріплення інформації є архівний фонд, одиниця зберігання (справа). При обох (фондовій і нефондовій) системах організації архівних документів документи зі спеціальними носіями обліковуються також в одиницях обліку, за комплектами, видами; науково-технічні документи – за групами і комплексами [1].

Ще одним принципом є принцип обов'язковості. Який встановлює необхідність обліку архівних документів, дотримання умов та правил зберігання архівних документів, поводження з унікальними документами. Принцип обов'язковості тягне за собою відповідальність за не виконання вимог.

Щодо зберігання документів Національного архівного фонду, то можливо додати принцип строковості. Архівні документи за своєю культурною та історичною цінністю мають чіткі строки зберігання, після закінчення яких вони підлягають знищенню. Деякі з них мають довічний строк зберігання.

Принцип оцифрування архівних документів є нагальним та необхідним в сучасній дійсності. Він полягає у запровадженні спеціалізованого програмного забезпечення у вигляді системи для управління, обліку, зберігання та забезпечення доступу до цифрових копій архівних документів [9, с. 51]. Треба зазначити, що у 2019 році державними архівами значно активізовано оцифрування архівних документів. Так, згідно з попередньою інформацією упродовж року оцифровано 23159 од. зб. документів з паперовою основою, 336 од. обл. кінодокументів, 2 071 од. обл. фонодокументів, 12 906 од. обл. фотодокументів. Найбільші річні обсяги з оцифрування документів Національного архівного фонду у ЦДКФФА, державних архівах Вінницької, Волинської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької областей [9].

Дослідження основних принципів державного обліку та зберігання документів Національного архівного фонду, наведений у Порядку державного обліку документів Національного архівного фонду (ч. II «Основні принципи державного обліку документів Національного архівного фонду») дає можливість стверджувати про необхідність доповнити існуючий перелік принципів наступними: стандартизації; оптимальності; системності; строковості; оцифрування.

У зарубіжній практиці в облікових документах забезпечується первинний облік об'єднаних за походженням великих комплексів документів, які зберігаються в державних архівах. У Франції одиницями обліку є серії, у Великобританії – архівні групи, у США – документальні групи. Хоча за назвами вони відрізняються, але за змістом становлять комплекси документів прирівняні до архівного фонду, і є класифікаційними та обліковими одиницями. Поряд з ними одиницями обліку є і «метро-полиця» (довжина стележних полиць), фізичний обсяг документів. Таким чином, за одиницю обліку архівних документів прийнято одиницю виміру кількості документів (аркуш, документ, справу, архівний фонд, проект, комплект кінофільму чи фонодокумента, погонний метр тощо) [1].

Безпосередній державний облік документів Національного архівного фонду здійснюють державні архіви, а також власники документів Національного архівного фонду – юридичні чи фізичні особи – в основних облікових документах архівної установи чи власника приватного архіву [1].

Треба зазначити, що облік унікальних документів встановлюється Порядком віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних, їх обліку та зберігання, відповідно до якого ведеться облік за анотованими переліками унікальних документів, погоджених Центральною експертно-перевірною комісією Українського державного архіву, форми яких заповнюють обов'язково подокументно за результатом кож-

ного виявлення таких документів. Страхові копії унікальних документів створюють незалежно від форми власності на документи [3, с. 41]. Приймання до державного архіву документів на правах депозиту здійснюють за описами первинного розбирання або за описами справ (документів) поодиночно, із складанням аркушів і актів перевіряння наявності та стану документів із обов'язковим фіксуванням їхнього фізичного (технічного) стану в облікових документах. Приймання документів на правах депозиту оформлюють актом приймання-передавання документів на депоноване зберігання [3, с. 44]. А також Порядком обліку унікальних документів, які зберігаються у власників документів або уповноважених ними осіб, що перебувають у зонах комплектування архівних установ [10], цей Порядок розроблено відповідно до п. 8 «Порядку віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних, їх обліку та зберігання», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2007 року № 1004, він встановлює вимоги щодо ведення обліку унікальних документів, які зберігаються у власників документів або уповноважених ними осіб, що перебувають у зонах комплектування архівних установ [10].

Облік унікальних документів, їх страхового фонду та фонду користування ними здійснюється з метою забезпечення їх адресного пошуку та контролю за їх наявністю і станом збереженості. В архівній установі на кожного власника унікального документа або уповноважену ним особу створюється окремий фонд, де зберігаються страховий фонд унікальних документів та фонд користування ними у вигляді копій. Архівні установи ведуть облік унікальних документів за аркушем обліку унікального документа, який зберігається у власника документа або уповноваженої ним особи, що перебуває у зоні комплектування архівної установ [10].

Треба визнати, що сьогодні через різноманітність документів, які зберігаються в державних архівах є проблема оцифрування, так як у документах різний розмір, обсяг та формат, вони мають різний фізичний стан. Цифрові копії розшитих документів (ревізські казки), справ товщиною до 30 см дозволить створювати книжковий сканер, що зможе вирівнювати вигин аркуша. Документи великого формату (кадастрові карти) вимагають фотографування по частинами з їхньою наступною «зшивкою». Для того, щоб зберегти документи для наступних поколінь, необхідно створити відповідні фізичні параметри зберігання й постійний контроль за ними [11, с. 104]. Нещодавно виявлені документи з дефектами носія й тексту, а саме – ушкоджені цвіллю одиниці зберігання. Вирішити цю проблему можна придбавши для архіву очисники повітря, що вбивають всі біологічні забруднення (бактерії, віруси, грибки, цвіль)

шляхом фільтрації до 100%. Кожне архівосховище підлягає регулюванню санітарно-гігієнічного режиму, яке має здійснюватися за допомогою попереднього й наступного хімічного та біологічного обстежень [11, с. 104]. Нині, коли документи Національного архівного фонду усе більше затребувані, у читальному залі архіву мають працювати сучасні читальні апарати для перегляду мікрофільмів, читально-копіювальний апарат для виготовлення копій документів із мікрофільмів, а також комп'ютери, які б забезпечували перегляд цифрових копій документів. Відвідувачі читального залу мали б доступ до баз даних і електронних довідників [11, с. 105]. На жаль, все це є відсутнім у зв'язку з браком коштів, які виділяються на утримання архівів та архівних установ.

Основними обліковими документами, що містять інформацію про унікальні документи, є: Державний реєстр національного культурного надбання (розділ «Унікальні документи Національного архівного фонду»), анований перелік унікальних документів Національного архівного фонду, опис страхового фонду, книга обліку надходжень страхового фонду та фонду користування, картка фонду, картка документів нефондової організації [10].

**Висновки.** Підводячи підсумок викладеному, вважаємо, що сучасна облікова система та особливості зберігання Національного архівного фонду не будуть відповідати міжнародним стандартам, що діють в архівній системі, доки не буде запроваджена Державна цільова програма по підтриманню Національного архівного фонду, що дасть можливість забезпечити потреби державних архівних установ щодо впровадження сучасних засобів обліку та зберігання архівних документів.

### Література

1. Поняття про облік архівних документів. URL: [https://studopedia.su/5\\_15610\\_ponyattya-pro-oblik-arhivnih-dokumentiv.html](https://studopedia.su/5_15610_ponyattya-pro-oblik-arhivnih-dokumentiv.html)
2. Порядок ведення державного обліку документів Національного архівного фонду України: затв. Наказом Державного комітету архівів України № 43 від 11.06.2002 (не чинний). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0533-02>.
3. Приходько Л.Ф. Облік документів у державних архівах України: Інструкція / Укрдержархів. УНДІАСД. К., 2014. 171 с.
4. Про затвердження Порядку державного обліку документів Національного архівного фонду: затв. Наказом Міністерства юстиції України від 27 березня 2013 № 2045/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1695-13>
5. Основні правила роботи державних архівів України, які схвалено колегією Державного комунального архіву України від 3 лютого 2004 р. протокол № 2. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FIN8237>.
6. Принципи державної політики України у сфері стандартизації. URL: <https://sci.house/zarubejnoe-pravo-scibook/printsipi-derjavnoji-politiki-ukrajini-sferi-28271.html>.

7. Уніфікація та стандартизація управлінських документів: основні принципи. URL: <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/dilovodstvo/24378>.

8. Цифровий фонд користування документами Національного архівного фонду: створення, зберігання, облік та доступ до нього: методичні рекомендації / Державна архівна служба України, Український науково-дослідний інститут архівної справи та документознавства; уклад.: Л.В. Дідух, Н.В. Залеток, Т.М. Ковтанюк. Київ, 2018. 131 с.

9. Публічний звіт голови Українського державного архіву Баранової Т.І. про підсумки діяльності державної архівної служби у 2019 році. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/zvit\\_2018/zvit\\_archiv\\_2018.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/zvit_2018/zvit_archiv_2018.pdf).

10. Порядку обліку унікальних документів, які зберігаються у власників документів або уповноважених ними осіб, що перебувають у зонах комплектування архівних установ, затверджене Наказом міністерства юстиції України від 05 жовтня 2015 № 1897/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1212-15>.

11. Кожій Р.Б. Удосконалення методичних підходів до організації архівної справи в тернопільській області. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/59906/8-Kozhiiy.pdf?sequence=>

### Анотація

**Максименко О. Ю. Особливості обліку і зберігання Національного архівного фонду.** – Стаття.

На підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел, автором окреслено особливості обліку і зберігання Національного архівного фонду. Відзначено, що облік і зберігання Національного архівного фонду один з елементів організації зберігання архівних документів.

Встановлено, що облік архівних документів – це встановлення їх належності, кількості, складу і стану в одиницях обліку та відображення цих відомостей в облікових документах. Облік документів фіксує їх належність до певних класифікаційних комплексів, забезпечує їх організаційну упорядкованість, адресний пошук та контроль за їх наявністю, належністю, станом, місцем та умовами зберігання.

Доведено, на підставі аналізу основних принципів державного обліку та зберігання документів Національного архівного фонду, необхідність доповнити існуючий перелік принципів наступними: стандартизації; оптимальності; системності; строковості; оцифрування.

Відзначено, що сучасна облікова система та особливості зберігання Національного архівного фонду не будуть відповідати міжнародним стандартам, що діють в архівній системі, доки не буде запроваджена Державна цільова програма по підтриманню Національного архівного фонду, що дасть можливість забезпечити потреби державних архівних установ щодо впровадження сучасних засобів обліку та зберігання архівних документів.

*Ключові слова:* архів, Національний архівний фонд, формування, облік, зберігання і використання Національного архівного фонду, механізм публічного адміністрування Національного архівного фонду, контроль та нагляд за дотриманням правил обліку, використанням та зберіганням Національного архівного фонду.

### Аннотация

**Максименко О. Ю. Особенности учета и хранения Национального архивного фонда.** – Статья.

На основании анализа доктринальных и нормативных источников, автором обозначены особенности учета и хранения Национального архивного фонда. Отмечено, что учет и хранение Национального архивного

фонда один из элементов организации хранения архивных документов.

Установлено, что учет архивных документов – это установление их принадлежности, количества, состава и состояния в единицах учета и отражения этих сведений в учетных документах. Учет документов фиксирует их принадлежность к определенным классификационным комплексам, обеспечивает их организационную упорядоченность, адресный поиск и контроль за их наличием, принадлежностью, состоянием, местом и условиями хранения.

Доказано, на основании анализа основных принципов государственного учета и хранения документов Национального архивного фонда, необходимость дополнить существующий перечень принципов следующими: стандартизации; оптимальности; системности; срочности; оцифровки.

Отмечено, что современная учетная система и особенности хранения Национального архивного фонда не будут соответствовать международным стандартам, действующим в архивной системе, пока не будет введена Государственная целевая программа по поддержанию Национального архивного фонда, что позволит обеспечить потребности государственных архивных учреждений по внедрению современных средств учета и хранения архивных документов.

*Ключевые слова:* архив, Национальный архивный фонд, формирование, учет, хранение и использование Национального архивного фонда, механизм публичного администрирования Национального архивного фонда, контроль и надзор за соблюдением правил учета, использованием и хранением Национального архивного фонда.

### Summary

**Maksymenko O. Y. Features of accounting and storage of the National Archival Fund.** – Article.

Based on the analysis of doctrinal and normative sources, the author outlines the features of accounting and storage of the National Archival Fund. It is noted that the records and storage of the National Archival Fund is one of the elements of the organization of archival documents storage.

It is established that accounting of archival documents is a determination of their identity, quantity, composition and status in units of accounting and display of this information in accounting documents. Documentation records their belonging to certain classification systems, ensures their organizational ordering, address search and control over their availability, belonging, condition, location and storage conditions.

It is proved, on the basis of analysis of the basic principles of state accounting and storage of documents of the National Archival Fund, the need to supplement the existing list of principles with the following: standardization; optimality; systemic; urgency; digitization.

It is noted that the modern accounting system and storage features of the National Archival Fund will not meet the international standards operating in the archival system until the National Target Program for the maintenance of the National Archival Fund is implemented, which will allow to provide the needs of state archival institutions for the implementation of modern accounting tools and storage of archival documents.

*Key words:* archive, National Archival Fund, formation, accounting, storage and use of the National Archival Fund, mechanism of public administration of the National Archival Fund, control and supervision over compliance with accounting rules, use and storage of the National Archival Fund.

УДК 342.25

**В. Р. Нестор**  
кандидат юридичних наук

## ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «МІСТО» В УКРАЇНІ ТА СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ

**Актуальність.** Варто зазначити, що у законодавстві України та Сполученого Королівства не існує дефініції поняття «місто». Що ж до розробок вчених, то у національній юридичній науці неодноразово робились спроби визначити поняття «місто».

Враховуючи таку, що триває в Україні, муніципальну реформу, а також те, що її черговий етап передбачає оптимізацію адміністративно-територіального устрою, дослідження обраної теми мають високий рівень актуальності як для науки, так і для практики.

**Дослідженість.** В національній юридичній літературі порівняльні дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві поки що не проводились. Найбільш детально ці питання проаналізовано у працях Н.В. Мішиної (дивись, наприклад, [1-3]), яка на початку 2000-х років успішно захистила дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, та з того періоду звертається до цієї проблематики. Але, вона не аналізувала проблеми визначення поняття «місто». А тому при проведенні дослідження стали у нагоді розробки тих вчених, які досліджували міста як такі (Шкабаро В. М., Штефан В.С., інших).

**Метою статті** є застосування досвіду Сполученого Королівства при формулюванні дефініції поняття такої національної адміністративно-територіальної одиниці, як «місто».

**Основний текст.** Після проголошення незалежності України на монографічному рівні вперше дефініцію цього поняття сформулювала В.М. Шкабаро. У її дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук наводиться «авторське визначення поняття “місто”, згідно з яким місто розглядається як населений пункт, що сформувався історично природним шляхом або створений за ініціативою держави, який відповідно до законодавства віднесено до категорії міст, і в межах території якого на публічних засадах самоорганізується та функціонує міська територіальна громада, що має специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя та визначені й закріплені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення» [4, с. 4].

Слід зазначити, що це визначення залишається одним з найбільш ґрунтовних у національній юридичній літературі.

До числа переваг цього визначення належить те, що автор посилається на необхідність категоризації міст, а також згадує про міську територіальну громаду та перераховує джерела її прав.

Що ж до дискусійних аспектів аналізованої дефініції В.М. Шкабаро, то слід зазначити наступне. Навряд чи доцільно акцентувати увагу на тому, як саме було утворено місто (сформувалось внаслідок історичних подій, історичного розвитку, або було закладено за ініціативою державних органів). Це не здійснює істотного впливу на конституційно-правові питання, пов'язані з функціонуванням такого міста, у т.ч. на міське самоврядування. Відповідні положення лише обтяжують дефініцію.

Одною з найбільш сучасних є пропозиція В.С. Штефан розрізняти:

– «поняття «міський населений пункт», який слід розглядати як законодавчо закріплену частину адміністративно-територіального устрою України, що виступає як самостійний суб'єкт конституційно-правових відносин в особі уповноважених органів, що діють в інтересах населення відповідного населеного пункту» [5, с. 5];

– «поняття «місто», під яким пропонується розуміти адміністративно-територіальну одиницю, що відноситься до категорії міських населених пунктів, зі сталим населенням, чіткими межами та офіційним найменуванням» [5, с. 5].

В.С. Штефан також пояснює свої пропозиції, здійснюючи їхній змістовно-порівняльний аналіз. Іншими словами, вона застосовує компаративний метод для аргументації своєї тези. Авторка пише: «слід розрізняти поняття міста як населеного пункту і міста як адміністративно-територіальної одиниці».

Місто як населений пункт проявляє себе як частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом.

Місто як адміністративно-територіальна одиниця є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування» [5, с. 6-7].

Ці міркування пояснюють, які саме ознаки В.С. Штефан пропонує уважати належними до дефініції міста як адміністративно-територіальної одиниці та міста як населеного пункту. Але, на їхній підставі неможливо дійти висновку, навіщо «розводити» ці поняття.

Варто зауважити, що авторка надзвичайно ускладнює такі, що склались у сучасній юридичній літературі, підходи до застосування понять «місто» та «міський населений пункт».

Водночас, слід віддати належне В.С. Штефан, яка зробила спробу інтегрувати у поняття «міський населений пункт» ідею щодо того, що кожне місто є суб'єктом права у цілому та конституційного права зокрема.

Резюмуючи, зазначимо: більш вдалою слід визнати позицію В.М. Шкабаро щодо того, щоб застосувати лише одну дефініцію поняття «місто», хоча у національній юридичній літературі є дослідники, що поділяють її думку щодо визначення поняття «місто». Так, А.В. Гончарук запропонував виокремлювати міста у широкому та у вузькому розумінні. На його думку, «місто в широкому розумінні може бути визначене як місце компактного проживання людей, що задовольняє їх потреби в забезпеченні життєдіяльності, безпеці, комунікації і розвитку особистості на основі спільності культурних, соціальних, національних та інших інтересів» [6, с. 114]. Місто у вузькому розумінні він розглядає як адміністративно-територіальну одиницю. Його пропозиції слід адресувати ті ж самі зауваження, що й пропозиції В.М. Шкабаро.

Аналізуючи проблеми міського самоврядування, слід наголосити на тому, що у національній юридичній літературі склався підхід, відповідно до якого це самоврядування знаходиться під впливом та здійснює вплив на правосуб'єктність міста.

Професор В.Д. Волков ще зарадянських часів закликав підґрунтя для дослідження міста як суб'єкта конституційного (у той час – державного) права [7].

З того часу значна кількість дослідників зверталась до проблематики правосуб'єктності міста у конституційно-правовій площині.

Одна з монографічних праць з цього питання належить авторству В.М. Шкабаро, яка у підрозділі 3.1. «Проблеми правосуб'єктності міста» свого дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зазначила, що «правосуб'єктність міста пов'язана з двома вельми важливими процесами, що відбувалися паралельно і не були безпосередньо пов'язані один з одним: розвитком та становленням ідеї місцевого самоврядування, з одного боку, та процесами утворення міст та урбанізацією, з іншого. Якщо витоки місцевого самоврядування мають в основному політичну і правову природу, то урбанізація – соціально-економічна. У результаті комплексного аналізу сучасних теорій правосуб'єктності держави та адміністративно-територіальних одиниць, автор надає визначення поняття «правосуб'єктність міста» та аналізує його елементи» [4, с. 10].

Елементний склад правосуб'єктності міста, запропонований авторкою, є доволі типовим для науки конституційного та муніципального права. Аналогічні його складові запропонувала виокрем-

лювати також і В.С. Штефан. До їх числа авторка вважає належними:

- «правосуб'єктність міста;
- його функції та компетенцію міської влади;
- механізм здійснення функцій міста та повноважень міської влади;
- гарантії реалізації прав міста;
- юридичну відповідальність міської влади» [5, с. 7].

Цю конструкцію доцільно враховувати при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві.

Слід повернутися до запропонованої нами тези, що навряд чи доцільно розрізняти поняття «місто» та «міський населений пункт» при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві. З цього приводу вже було зазначено вище, що в кожній з цих країн є кілька видів адміністративно-територіальних одиниць, які можуть бути віднесені до сільських населених пунктів, але лише одну адміністративно-територіальну одиницю слід уважати належною до числа міських населених пунктів – «місто» в Україні та «сіті» у Сполученому Королівстві.

Слід зауважити, що В.С. Штефан цілком права у тому, що міським населеним пунктам дійсно притаманні певні характерні ознаки, яких не мають сільські населені пункти.

По-перше, це доволі значна кількість населення та висока щільність його розміщення, коли йдеться про проживання в межах населеного пункту (наявність значної кількості багатоквартирних будинків, відсутність значного розміру земельних ділянок при приватних будинках, у яких проживає одна – дві родини). Варто підкреслити, ця ознака є головною, саме з урахуванням неї була сформульована пропозиція відносити до числа міст населені пункти з населенням вище певної кількості осіб.

По-друге, розвинена інфраструктура – наявність комунального транспорту, можливість вибору постачальника необхідних послуг, доступність установ освіти, медичної допомоги тощо.

По-третє, зайнятість населення переважно у промисловому виробництві товарів та у згаданих вище установах для надання послуг та виконання робіт (а не у сільському господарстві у виробництві продуктів харчування).

Безперечно, цей перелік відмінностей міських населених пунктів від сільських населених пунктів не є вичерпним. Але для конституційно-порівняльного дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві він вбачається достатнім.

Повертаючись до запропонованого вище переліку відмінностей міських населених пунктів від сільських населених пунктів слід зауважити, що значна частина цих відмінностей пов'язана з населенням, жителями – територіальною громадою.



Місто є просторовою основою для визначення міської територіальної громади – жителів міста. Вони наділені певними політичними правами щодо участі у вирішенні питань міського життя, які реалізують як безпосередньо, так і через представницькі органи міського самоврядування. Відповідно до цього, можна зробити висновок, що кожна міська територіальна громада в Україні наділена певним обсягом публічної влади. Отже, варто погодитись з думкою В.Д. Шаповала щодо того, що «найкраще за допомогою використання поняття публічна влада, «єдиним джерелом якої є народ», а складовими цієї публічної влади є «державна влада і муніципальна влада, яку, відповідно, реалізують органи державної влади та органи місцевого самоврядування»» [8, с. 178].

У цьому контексті слід процитувати також і П.М. Любченка, який вважає: «сфера компетенції державної влади та місцевого самоврядування визначається народом, в свою чергу, місцеве самоврядування, виступає формою здійснення народного суверенітету та конституційним засобом обмеження державної влади» [9, с. 17].

Наголос на тому, що у контексті територіальної громади найчастіше згадуються саме політичні права громадян, було зроблено не випадково. Ці цитати наведені для того, щоб проілюструвати: на сучасному етапі в Україні, відповідно до Основного Закону 1996 року, територіальною громадою вважаються жителі села, селища, міста. Так, стаття 140 передбачає, що «міське самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [10].

А політичними правами наділені не усі жителі села, селища, міста, а лише ті, що відповідають певним вимогам, встановленим у чинному законодавстві. У дослідженні цього протиріччя вбачаються перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.

**Висновок.** Загальновідомим є той факт, що у Сполученому Королівстві місто (сіті) отримує цю назву разом з відповідною хартією Монарха. Наявність такого чіткого критерія віднесення населених пунктів до міст слід рекомендувати запозичити в Україні.

Республіканська форма правління та відсутність хартій в якості одного з видів актів Глави держави унеможливають повну рецепцію цього вдалого підходу. Однак, можна адаптувати його до українських реалій та запропонувати уважати ту чи іншу адміністративно-територіальну одиницю містом на підставі лише одного об'єктивного критерія. Найбільш вдалими видається такий критерій, як кількість населення.

Предметом нашого дослідження не є встановлення конкретного числа жителів населеного пункту для того, щоб він уважався містом. Але з урахуванням того, що на сучасному етапі відбувається підготовка до зміни адміністративно-територіального поділу України, навряд чи будуть ускладнення при необхідності отримати відповідну статистичну інформацію, експертні думки тощо.

### Література

1. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. Вип. 22. Одеса: Юридична література, 2004. С.229 – 233.
2. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 228-233.
3. Mishyna N. V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97-101.
4. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2005. 19 с.
5. Штефан В. С. Правовий статус міських населених пунктів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 21 с.
6. Гончарук А. В. Місто як суб'єкт та об'єкт управління на засадах партнерства. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні*: збірник тез VII Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2018 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2018. С. 110-115.
7. Волков В.Д. Город как субъект советского государственного права. М., 1984. 152 с.
8. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні: моногр. Кременчук, 2010. 156 с.
9. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Х. : Модель всесвіту, 2001. 224 с.
10. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

### Анотація

**Нестор В.Р.** До питання визначення поняття «місто» в Україні та Сполученому Королівстві. – Стаття.

Загальновідомим є той факт, що у Сполученому Королівстві місто (сіті) отримує цю назву разом з відповідною хартією Монарха. Наявність такого чіткого критерія віднесення населених пунктів до міст слід рекомендувати запозичити в Україні. Республіканська форма правління та відсутність хартій в якості одного з видів актів Глави держави унеможливають повну рецепцію цього вдального підходу. Однак, можна адаптувати його до українських реалій та запропонувати уважати ту чи іншу адміністративно-територіальну одиницю містом на підставі лише одного об'єктивного критерія. Найбільш вдалим видається такий критерій, як кількість населення.

*Ключові слова:* міське самоврядування, місцеве самоврядування, місто, міська територіальна громада, територіальна громада, публічна влада.

### Аннотация

**Нестор В.Р.** К вопросу определения понятия «город» в Украине и Соединенном Королевстве. – Статья.

Общеизвестным является тот факт, что в Соединенном Королевстве город (сити) получает это название вместе с соответствующей хартией монарха. Наличие такого четкого критерия отнесения населенных пунктов к городам следует рекомендовать позаимствовать в Украине. Республіканская форма правления и отсутствие хартий в качестве одного из видов актов Главы

государства делают невозможной полную рецепцию этого удачного подхода. Однако, можно адаптировать его к украинским реалиям и предложить считать ту или иную административно-территориальную единицу городом на основании лишь одного объективного критерия. Наиболее удачным представляется такой критерий, как количество населения.

*Ключевые слова:* городское самоуправление, местное самоуправление, город, городская территориальная община, территориальная община, публичная власть.

### Summary

**Nestor V. R.** On the question of defining the concept of "city" in Ukraine and the United Kingdom. – Article.

It is a well-known fact that in the United Kingdom the city receives this name together with the corresponding charter of the Monarch. The existence of such a clear criterion for classifying settlements as cities should be recommended for borrowing in Ukraine. The republican form of government and the absence of charters as one of the types of acts of the Head of State make it impossible to fully accept this successful approach. However, it is possible to adapt it to the Ukrainian realities and offer to consider this or that administrative-territorial unit as a city on the basis of only one objective criterion. The most successful criterion is the population.

*Key words:* city government, local government, city, city territorial community, territorial community, public authority.

УДК 342.9

**В. В. Хейлик***здобувач кафедри адміністративного та кримінального права  
Дніпровського національного університету імені О. Гончара*

## **МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯМ ПРАВИЛ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ АБО ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТРАНСПОРТУ ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

**Актуальність теми.** Процес становлення нового знання про те чи інше правове явище, являє собою певну систему знань, завдяки отримання, накопичення, аналізу, узагальнення й осмислення фактів, що мають наукове значення. В цьому процесі важливе значення набуває застосування методологічного інструментарію дослідження проблеми яку ми вивчаємо. Тому важливим на нашу думку, є саме вироблення методологічного інструментарію запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту підрозділами Національної поліції України.

Більше того, саме методологічний інструментарій сприяє на науковій основі здійснювати комплексне та системне дослідження, а також потужно впливає на конструктивне розв'язання наступних задач: аналіз стану наукових досліджень проблем дослідження запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами; дослідження поняття та змісту запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами; надання кримінологічної характеристики запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами; формування і розроблення комплексу заходів (загальносоціальних, спеціально-кримінологічних та індивідуально-профілактичних) запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту підрозділами Національної поліції України.

Таким чином, вирішення наведених вище задач, вимагає від дослідника послідовного формування з даної проблематики цілісної прикладної методології, яка сьогодні потребує свого осучаснення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичною базою написання статті стали наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених, які активно розробляли у власних працях передусім методологію юридичної науки, зокрема: С.С. Алексєєва, В.К. Бабаєва, Ю.М. Антоняна, А.Я. Баскакова, І.Г. Богатирьова, Б. Ю. Бурбело, С. В. Гізімчука, А. П. Головіна, Т. О. Гуржія, О. М. Джужі, О. В. Дудника, А. П. Закалюка, В.В. Копейчикова, М.С. Кельмана, Д.А. Керимова, Я. В. Матвійчука, В. А. Мисливого, М.І. Пано-

ва, А. В. Піддубної, К. О. Полтави, М.М. Тарасова, Н.В. Туленкова, П.М. Рабіновича, В. І. Осадчого, В.М. Сиріх, С. І. Саєнко, А. О. Собакарь, М. Л. Шелухіна та ін.

Безумовно, теоретичні напрацювання методологічного інструментарію дослідження цих та інших вчених, збагатили юридичну науку, водночас вони не вичерпують вивчення методологічних проблем дослідження, в тому числі, і запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту підрозділами Національної поліції України.

**Метою статті** є визначення методологічного інструментарію в процесі дослідження запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту підрозділами Національної поліції України.

**Виклад основного матеріалу.** Процес становлення нового знання про те чи інше правове явище, являє собою певну систему знань, завдяки отримання, накопичення, аналізу, узагальнення й осмислення фактів, що мають наукове значення. В цьому процесі важливе значення набуває застосування методологічного інструментарію дослідження проблеми яку ми вивчаємо. Проблема вивчення запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту підрозділами Національної поліції України вважається однією із найважливіших актуальних тем кримінологічної науки і розглядається нами, як прикладна методологія.

Тому важливим на нашу думку, є саме вироблення методологічного інструментарію запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту підрозділами Національної поліції України. Більше того, саме методологічний інструментарій сприяє на науковій основі здійснювати комплексне та системне дослідження, а також потужно впливає на конструктивне розв'язання наступних задач:

- аналіз стану наукових досліджень проблем дослідження запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами;

- дослідження поняття та змісту запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами;

- надання кримінологічної характеристики запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами;

- формування і розроблення комплексу заходів (загальносоціальних, спеціально-кримінологічних та індивідуально-профілактичних) запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту підрозділами Національної поліції України.

Таким чином, вирішення наведених вище задач, вимагає від дослідника послідовного формування з даної проблематики цілісної методології, яка сьогодні потребує свого осучаснення. Враховуючи той факт, що серед вітчизняних і зарубіжних науковців не має однозначної відповіді на питання: чому особа, яка сідає за кермо автомобіля може порушувати правила безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту; через які справжні причини окремі особи свідомо вчиняють порушення правил безпеки дорожнього руху; чи розуміє особа сідаючи за кермо автомобіля в нетверезому стані, що такі дії можуть привести до тяжких наслідків.

Важко збагнути також, чому поліція не реагує на вчинення порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту так званими «мажорами», а якщо й реагує то вибірково. У пошуку відповідей на ці та інші питання нам не обійтись без поглибленого дослідження причин та умов вчинення окремими особами правила безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту та застосування методологічного інструментарію.

Щодо методології, власне нашого дослідження під нею варто розуміти: систему категорій діалектичного та історичного матеріалізму, яка дозволяє досліджувати і застосовувати на практиці пізнані закономірності, сутність, зміст кримінально-правової заборони вчиняти порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами.

Це пов'язано з тим, що утвердження методологічного плюралізму в сучасній українській кримінологічній науці формувалось шляхом панування марксистсько-ленінської методології протягом десятиліть, що і обумовило статичне трактування права. Саме тому, в більшості сучасних досліджень науковці обґрунтовують свій методологічний інструментарій з попереднього переосмислення успадкованого філософського світогляду на явища і процеси які вивчаються і потребують певного наукового пошуку.

А відтак, пізнавальні проблеми запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами набувають особливої гостроти, оскільки об'єктивно виникає потреба й у визначенні його методологічного інструментарію.

Методологія на думку вітчизняного вченого М.С. Кельман складний соціокультурний феномен, у якому яскраво відображається специфіка пізнавального дискурсу сучасності. Властиво вона виходить за межі наукового пізнання, мислєдїяльнїсно обїймаючи увесь соціокультурний світ у його мультипроблемності, багатопредметності, конкретно-історичному часопису. А це означає, як зауважує вчений, що її цікавить те, як чи у який спосіб діють люди, з одного боку, за законами соціальності, з іншого – за законами культури або змісту [1, с. 32].

Саме тому, проводячи дослідження запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами ми не могли обійти його без окреслення відповідних методологічних засад щодо напрямів здобуття необхідної інформації, її творчої переробки й закріплення значущих фактів. Справедливим у зв'язку з цим можна визнати твердження М. І. Панова про те, що цінність й унікальність кожної дослідницької роботи у кримінальній сфері залежить від правильного вибору конкретних методів наукових досліджень, з'ясування їх сутності та значення [2, с. 25].

Виходячи з цього, провідною тезою даної статті є той постулат, що запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами – це той напрям який вимагає пошуку нових підходів або оновлення вже апробованих заходів запобігання підрозділами Національної поліції України порушень правил безпеки дорожнього руху.

Варто також звернути увагу, що питанням методології запобігання правопорушенням придїлялась увага багатьох як зарубїжних так і вітчизняних вчених, при цьому їх праці постійно збагачують юридичну науку в цілому. Однак, вітчизняних праць щодо методологічного інструментарію запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами не так багато. Хоча розгляд методологічних питань в даній сфері вважається актуальним.

Щодо поняття методу порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами, то воно є узагальненим і містить у собі: 1) методологію – основоположні принципи кримінологічної науки; 2) методику – сукупність конкретних методів (інструментарій дослідження), що застосовуються при вивченні конкретних проблем, що стосуються порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами; 3) методи – конкретні прийоми та способи дослідження даної проблеми.

Зокрема, зарубіжний вчений М.М. Тарасов вважає, що метод – це спосіб отримання результату, обраний дослідником шлях пізнання, конкретні прийоми операції дії і впливу [3, с. 19]. Натомість термін «методологія» за визначенням вітчизняного вченого В.В. Шаблістого розуміється як теорія людської діяльності – це діяльність пізнання, мислення або, якщо говорити точніше, вся діяльність людства, включаючи сюди не лише власне пізнання, але й виробництво. Звідси виходить, що методологія – теорія людської діяльності [4, с. 6].

У цілому ж, методологія науковцями поділяється на дві частини: загальна методологія та методологія галузевих наук, в тому числі й правова методологія, яка розробляється переважно філософією права. Схожі міркування з цього питання можна зустріти й в науковців кримінально-правового напрямку. Так, зарубіжний вчений Ю. В. Голік наголошує на тому, що методологія є інтегральним поняттям, яке об'єднує низку компонентів, зокрема, світогляд, діалектичні категорії, загально- та приватно-наукові методи. На його переконання, методологія – це система координат, а метод – вектор пошуку і дії [5, с. 8].

Поряд з тим, вітчизняні вчені Г. В. Гребеньков та Є. С. Назимко зазначають, що у науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення змісту поняття «методологія» і, наводячи існуючі точки зору стосовно її змістовного навантаження та визначень з позицій наукознавства, філософії, теорії держави та права, припускають, що методологія – це вчення про метод наукового пізнання і практичного перетворення дійсності, а метод, система методів – це сукупність засобів і прийомів дослідження. При цьому, найважливішим завданням методології вони вбачають вивчення закономірностей розвитку засобів і прийомів дослідження, їх взаємного впливу, диференціації та субординації [6, с. 23].

На іншій позиції стоїть зарубіжний вчений Д.А. Керимов, який вважає, що «методологія» – це вчення про структуру, логічну організацію, методи, засоби і форми діяльності дослідника в процесі пізнання ним досліджуваних явищ. Більш того, вчений поєднуючи пізнавальні можливості всіх наук, доводить, що методологія примножує і збагачує дослідницький потенціал кожної з них. При цьому єдність діалектики, гносеології і логіки як методологічного ядра в пізнавальному процесі, таким чином, виступає як засіб суб'єктивного осмислення об'єктивного розвитку, який, оволодівши масами, перетворюється завдяки громадській практиці на «другу об'єктивність». Важливим, у зв'язку з цим, є такий його висновок: методологія будь-якого наукового дослідження, не повинна обмежуватися лише пошуком методів наукового пізнання. Її основу має становити низка взаємопов'язаних компонентів, перелік яких залишається відкритим [7, с. 44, 85, 97].

Таким чином, узагальнюючи наукові підходи щодо формування методологічного інструментарію запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами приходимо до висновку, що під методологічним інструментарієм слід розуміти сукупність наукових підходів, способів, процедур та методів, що застосовуються підрозділами Національної поліції України з метою виведення висновків і розроблення пропозицій стосовно запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту, особами, які керують транспортними засобами.

Виходячи з цього та враховуючи специфіку дослідження запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами, у предметі методології цього дослідження визначено, насамперед, зміст діяльності підрозділів Національної поліції України, як основного суб'єкта запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту, що дало можливість отримати наступні його результати:

а) доведено необхідність удосконалення національного законодавства щодо запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту;

б) встановлено вплив підрозділів Національної поліції України на запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту шляхом проведення місячника безпеки дорожнього руху, вне запних якісних перевірок учасників дорожнього руху та пішоходів, що значно підвищується правопорядок на шляхах і дорогах експлуатації транспорту;

в) обґрунтовано необхідність проведення підрозділами Національної поліції України більш активної роз'яснювальної роботи серед учасників дорожнього руху, пешеходів щодо наслідків порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту.

Таким чином, методологія дослідження запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами є ученням про світогляд і систему наукових підходів, принципів, методів, прийомів і способів пізнання й об'єктивної оцінки ідеології функціонування підрозділів Національної поліції України й інших соціальних інституцій щодо досягнення мети запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту. При цьому варто зазначити, що методологія дослідження запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту у своєму арсеналі містить різнопланові за змістом і формою методи.

Як зазначає у зв'язку з цим О. Ф. Скакун, у сучасній юридичній науці найбільш функціональним

як в абстрактному, так і науковому значенні є таке визначення поняття «метод»: по-перше, як системи конкретних способів та принципів досягнення мети дослідження; та, по-друге, як системи інструментів (засобів) дослідження. У свою чергу, як зауважує вчена способи являють собою систему прийомів, що допомагають досягти певних результатів (дедукція та індукція, аналіз та синтез, узагальнення тощо). Водночас, принципи (історизму, сходження від абстрактного до конкретного, єдності логічного та історичного, конкретного та абстрактного тощо), які зазвичай формуються на рівні методів чи методологічних підходів (філософських і загальнонаукових, але не окремо наукових), завдяки своєму імперативному характеру мають забезпечувати концептуальність дослідження [8, с. 6–7].

Важливе значення для вибраної методології дослідження у зв'язку з цим мають також методи пізнання, що виступають засобами розкриття, розгортання та систематизації змісту предмета дослідження. На жаль, вивчення наукової і монографічної літератури показало, що вчені у власних дослідженнях не відтворюють власної методології, а піддають її аналізу, що в кінцевому результаті, усе зводиться до традиційного переліку загальнонаукових методів пізнання, оскільки вони є універсальними та й застосовуються в будь-якому пізнавальному процесі.

Зазначені методичні підходи у повній мірі стосуються й сфери порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту, враховуючи, що існуюча система запобігання підрозділами Національної поліції України є недосконалою та потребує суттєвого вдосконалення і підвищення ефективності.

При цьому теоретична розробка цих питань має бути покладена сьогодні на кримінологічну науку, а правильно обрані методи дослідження мають стати запорукою отримання наукового обґрунтованих висновків і результатів при запобіганні підрозділами Національної поліції України порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту.

Зазначені обставини роблять питання методології для запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту підрозділами Національної поліції України надзвичайно важливими. Більш того, у багатьох дисертаціях зазначаються в основному схожі методи дослідження. До речі, зарубіжні вчені М. С. Рибак та Ю. І. Кравченко вважають пріоритетним при дослідженні даних правопорушень використання соціологічного, статистичного, історико-порівняльного, порівняльно-правового та системного методів [9, с. 72].

Зазначені методи, які застосовувалися в ході досліджень були впроваджені й у з'ясуванні змісту сфери діяльності підрозділів Національної

поліції України щодо запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту. Поряд з цим, як показало наше дослідження саме системний підхід до вивчення запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту як цілісного явища показав необхідність включення в дослідження взаємопов'язаних підсистем та її окремих елементів.

У той самий час, як показують результати спеціальних наукових розробок, й у ході дослідження правових явищ і процесів не можна ігнорувати суто системним підхід до вивчення запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту. Як слушно зауважив з цього приводу у власному дослідженні О. О. Житний, основне завдання кримінально-правових досліджень, предметом яких є зарубіжне кримінальне законодавство, кримінальне право іноземних держав – порівняти різні національні кримінально-правові системи та виявити позитивний або негативний досвід з метою запозичення першого або запобігання другому [10, с. 11].

Водночас, варто звернути увагу при дослідженні запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту підрозділами Національної поліції України на необхідність враховувати та використовувати позитивний досвід цієї діяльності у всіх зарубіжних державах. Хоча, ми маємо пам'ятати, що при застосуванні порівняльно-правового методу у дослідженні запобігання порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту не слід ставити за мету цілковита імплементація зарубіжного досвіду, оскільки подібні запозичення можливі лише з урахуванням специфіки діяльності підрозділів Національної поліції України.

Поряд з цим, слід зазначити, що застосування даного методу та отримання у зв'язку з цим відповідних результатів, було б неможливим без використання й інших методів дослідження, зокрема, історико-правового, під яким В. М. Сирих, який розуміє спосіб вивчення закономірностей функціонування і розвитку досліджуваного шляхом відтворення його історії, генезису у всьому різноманітті фактів, подій, що змінюють один одного в хронологічно послідовній формі і є вираженням внутрішнього закономірного ходу історії [11, с. 74].

Варто також зазначити, що у системі методів дослідження запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту певне місце та роль відіграють й інші методи. Так, застосування прогностичного методу дозволило оцінити ефективність діяльності підрозділів Національної поліції України, а також передбачити ймовірні наслідки змін до адміністративного та кримінального законодавства в частині визна-

чення покарань, учасників дорожнього руху та пішоходів за вчинення порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту.

У свою чергу, метод аналізу дав змогу визначити сучасний стан порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту; а статистичний метод використано при вивченні емпіричних даних і статистичного матеріалу з метою отримання математичного підґрунтя опрацювання результатів опитування і анкетування.

У той самий час, метод наукової абстракції дав можливість сформулювати обґрунтовані заходи запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту а соціологічні методи (анкетування, інтерв'ювання, опитування тощо) було застосовано для вивчення думок працівників Національної поліції з відповідних проблемних питань, що стали предметом даного дослідження, та з'ясування соціальної результативності діяльності підрозділів Національної поліції, як основного суб'єкта запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту.

**Висновки.** Таким чином, підводячи підсумки по даному питанню цього дослідження, варто зазначити, що прикладна методологія – це самоорганізована система наукового знання, яка вивчає питання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту та, фактично, через правильне використання підрозділами Національної поліції України методологічного аналізу, дозволяє їм розробити комплекс науково обґрунтованих заходів запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту.

### Література

1. Кульман М.С. Юридична наука: проблеми методології. Тернопіль: ТзОВ «Терно-граф», 2011. 492 с.
2. Панов М. І. Вибрані наукові праці з проблем правознавства. Київ: Ін Юре, 2010. 812 с.
3. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург: Изд-во Гуманитар, унта, 2001. С. 17–25.
4. Шаблистий В. В. Безпековий вимір кримінального права України: людиноцентристське дослідження: монографія. Дніпропетровськ: ДДУВС, Ліра ЛТД, 2015. 420 с.
5. Философия уголовного права / сост. ред. и вступ. статья докт. юрид. наук, проф. Ю. В. Голика. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 334 с.
6. Гребеньков Г. В., Назимко Є. С. Методологія кримінально-правових досліджень: наук.-практ. посіб. Донецьк: «Цифрова типографія», 2012. 134 с.
7. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права): монография. 5-е изд. М.: Изд-во СГУ, 2011. 520 с

8. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. 4-те вид., допов. і перероб. Київ: Алерта, 2013. 524 с.

9. Рыбак М. С., Кравченко Ю. И. Теория и методология построения системы уголовных наказаний. *Правовая политика и правовая жизнь*. 2008. № 4. С. 70–77.

10. Житний О. О. Кримінальне право України в міжнародному вимірі (порівняльно-правовий аналіз): монографія. Харків: Одисей, 2013. 376 с.

11. Сырых В. М. Метод правовой науки: (основные элементы, структура): монография. М.: Юрид. лит., 1980. 322 с

### Анотація

**Хейлик В. В. Методологічні засади запобігання порушенням правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту підрозділами Національної поліції України.** – Стаття.

У статті розкрити наукові підходи до методологічних засади запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами. Сформульовано поняття методологічного інструментарію такого запобігання. Визнано головним суб'єктом запобігання порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту підрозділи Національної поліції України.

**Ключові слова:** методологічні засади, запобігання, порушення, правила безпеки дорожнього руху, експлуатація транспорту, особа, транспортний засіб, поліція.

### Аннотация

**Хейлик В. В. Методологические основы предотвращения нарушений правил безопасности дорожного движения или эксплуатации транспорта подразделениями Национальной полиции Украины.** – Статья.

В статье раскрыты научные подходы методологическим основам предупреждения нарушений правил безопасности дорожного движения или эксплуатации транспорту лицами, которые управляют транспортными средствами. Сформулировано понятия методологического инструментария такого предупреждения. Определено основным субъектом предупреждения нарушений правил безопасности дорожного движения или эксплуатации транспорту подразделения Национальной полиции Украины.

**Ключевые слова:** методологические основы, предупреждение, нарушения, правил безопасности дорожного движения, эксплуатация транспорту, лица, транспортные средства, полиция.

### Summary

**Heylyk V. V. Methodological bases of prevention of infringement of rules of traffic safety or operation of transport by divisions of National Police of Ukraine.** – Article.

The article reveals the scientific approaches to the methodological principles of preventing violations of traffic safety rules or operation of transport by persons driving vehicles. The concept of methodological tools for such prevention is formulated. Recognized as the main subject of prevention of violations of traffic safety rules or operation of transport units of the National Police of Ukraine.

**Key words:** methodological principles, prevention, violations, traffic safety rules, transport operation, person, vehicle, police.

УДК 342.25

**В. Д. Черній**  
здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету

## СКЛАДОВІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

**Актуальність.** Варто зазначити, що кожен етап адміністративної реформи в Україні супроводжується активним творчим пошуком нових напрямів реформування органів місцевої публічної влади.

Місцева публічна влада в Україні представлена як органами місцевого самоврядування, так і місцевими органами державної влади (загальної компетенції, до яких належать місцеві державні адміністрації, а також спеціальної компетенції).

Дослідники влучно узагальнюють, що «для вітчизняної моделі функціонування виконавчої влади характерним є вертикальний поділ праці та спеціалізація, департаменталізація (відокремлення територіальних ланок частиною центральних органів державного управління в юридично самостійні організації з передачею їм відповідних повноважень), наявність різноманітних зв'язків між органами державного управління на територіальному рівні (вертикальних і горизонтальних, лінійних і функціональних, формальних і неформальних, прямих і непрямих), поєднання моделей подвійного (у системі місцевих державних адміністрацій) та єдиного (у системі територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади) підпорядкування, домінування централізованих засад над децентралізованими в побудові територіальних структур органів державного управління» [4, с. 7-8]. Слід повністю погодитись з такими висновками та зазначити, що в науці адміністративного права України система органів місцевого самоврядування досліджена значно менше. Це слід визнати певною прогалиною, на подолання якої можна рекомендувати спрямувати дослідницьку увагу.

Як місцеві органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування утворюють відповідні системи. Ефективне функціонування кожної з систем зокрема та обох систем у цілому є важливим науковим та практичним завданням. Саме наука адміністративного права сприяє його ефективному вирішенню.

**Дослідженість.** В українській юридичній літературі питання системи місцевого самоврядування досліджувала низка фахівців з різних наук – теорії держави і права, конституційного і муніципального права, адміністративного права. У цій статті застосовано висновки та пропозиції, сформульовані такими вченими – відомими адміністративістами, як І.І. Литвин, В.В. Галуцько, Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко, а також фахівця-

ми з конституційного права П.М. Любченком, Н.В. Мішиною (дивись, наприклад, [1-3]).

**Метою статті** є визначити елементи поняття «система органів місцевого самоврядування».

**Основний текст.** За часів перебування України у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік поділу публічної влади на державну владу та місцеве самоврядування фактично не існувало. Місцеві ради (ради народних депутатів) та їхні виконавчі органи включалися до «вертикалі» органів державної влади з підпорядкуванням вищестоячих органів нижчестоячим.

У перші роки після проголошення незалежності України було здійснено ряд реформ, спрямованих на розмежування місцевих органів публічної влади загальної компетенції та органів місцевого самоврядування. Остаточне розмежування відбулося після прийняття Конституції України 1996 року. Як справедливо зазначив І.І. Литвин, «в сукупності вони є органами публічної влади, які виконують загальну, єдину функцію – управління на місцевому рівні» [4, с. 3]. Водночас, органи місцевого самоврядування виступають об'єктом публічного адміністрування, що привертає увагу до їхньої системи.

Слід ще раз наголосити на тому, що сама по собі система органів місцевого самоврядування є надзвичайно важливою, однак її удосконалення не слід розглядати відірвано від системи органів державної влади «на місцях». І при визначенні її ознак, і при визначенні перспективних напрямів її реформування слід завжди брати до уваги взаємний вплив системи органів місцевого самоврядування та системи органів державної влади на місцевому рівні. Адже саме «системні перетворення органів державної влади вимагають по-новому поглянути не лише на напрями, форми та засоби здійснення новітньої адміністративної реформи, але й критично переосмислити деякі основоположні положення теорії адміністративного права. В цьому аспекті вагоме місце займає система адміністративного права України, яка в юридичній науці вітчизняного адміністративного права остаточно не визначена» [5, с. 102].

Муніципальну владу в Україні досліджують переважно фахівці з конституційного права. Доволі небагато уваги цій системі присвячують вчені, які розробляють адміністративно-правову проблематику. Тому необхідні для адміністративно-правових досліджень положення часто можна знайти



лише у навчальних виданнях (слід рекомендувати надавати перевагу тим навчальним виданням, які мають рівень академічних курсів). Одним з таких найсучасніших видань є підручник адміністративного права, запропонований Р.С. Мельником та В.М. Бевзенком. Відповідно до думки його авторів, «самоврядній (муніципальній) владі властиві такі ознаки:

- виділяється у системі публічної влади у формі публічної самоврядної влади з огляду на існування недержавних інтересів – інтересів місцевого характеру;

- характеризується більшою часткою демократизму, ніж влада державна, тому що її первинним суб'єктом є територіальні громади;

- має підзаконний характер;

- має структурну організацію, представлену безпосередньо територіальними громадами та органами, що створюються ними безпосередньо і діють опосередковано, від їхнього імені;

- підсилює процеси децентралізації та деконцентрації державної влади, робить публічну владу такою, що більш наближена до людей» [6, с. 29-30].

Варто підкреслити, що у цьому переліку деякі формулювання та твердження викликають зауваження. Так, автори ведуть мову про «інтереси місцевого характеру», у той час як в сучасному муніципальному праві України більш поширеним є поняття «питання місцевого значення». Щоправда, навколо цього поняття точаться неабиякі дискусії, і доволі важко сформулювати, що ж саме мається на увазі під питаннями місцевого значення.

Це не є позитивним фактором, тому що, як справедливо зазначив професор П.М. Любченко, «місцеве самоврядування визначається не лише як право, а як визнане та гарантоване в Україні право і реальна спроможність громади самостійно вирішувати питання місцевого значення» [8, с. 61]. Слід повністю погодитись з тим, як відомий дослідник розставив акценти у конституційному визначенні поняття «місцеве самоврядування».

Отже, фраза «питання місцевого значення» застосовується при визначенні поняття «місцеве самоврядування» у частині першій статті 140 Конституції України, поширена у доктринальному тезаурусі. Однак, і досі не існує визначеності з її змістом. Варто запропонувати вирішити це важливе наукове та практичне питання за допомогою потужного потенціалу науки адміністративного права України.

Повертаючись до переліку ознак місцевого самоврядування, запропонованого Р.С. Мельником та В.М. Бевзенком, важко погодитись і з тим їхнім твердженням, що місцеве самоврядування «характеризується більшою часткою демократизму, ніж влада державна, тому що її первинним суб'єктом є територіальні громади».

Територіальні громади на місцевому рівні – так само, як і народ України на загальнодержавному рівні – беруть участь в управлінні місцевими справами лише за допомогою такої форми безпосередньої демократії, як вибори. Місцеві вибори, так само як і загальнодержавні вибори, відбуваються раз на п'ять років (чергові). А тому напевно чи місцеве самоврядування є більш демократичним за державну владу. Варто запропонувати уважати, що цим обом різновидам публічної влади в Україні притаманний однаковий рівень демократизму.

При дослідженні системи органів місцевого самоврядування в Україні у межах науки адміністративного права варто наголосити на тому, що ця система (як і система місцевих органів виконавчої влади) формується відповідно до адміністративно-територіального поділу. Конституція України 1996 року у частині першій статті 133 передбачає, що «систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села» [8].

Відповідно до частини першої ст. 140 Основного Закону 1996 року, «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [8]. Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає у частині другій статті 2, що «місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [9].

Таким чином, прямого «зв'язку» між адміністративно-територіальним поділом та системою місцевого самоврядування немає, але аналіз елементів цієї системи надає підстави констатувати, що більшість її елементів обумовлена саме адміністративно-територіальним поділом.

Перш, ніж проаналізувати структуру системи органів місцевого самоврядування, слід наголосити на тому, що варто розрізняти поняття «система місцевого самоврядування» та «система органів місцевого самоврядування».

Конституція України 1996 року не надає повного уявлення про жодну з систем. У Розділі XI «Місцеве самоврядування» згадуються:

- територіальні громади сіл, селищ і міст, об'єднані територіальні громади (стаття 140);

- сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (стаття 140);

- районні та обласні ради (стаття 140);

- органи самоорганізації населення (стаття 140);

– сільський, селищний, міський голова (стаття 141);

– голова районної та голова обласної ради (стаття 141).

Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» не згадує про «систему органів місцевого самоврядування», але його стаття 5 має назву «Система місцевого самоврядування».

Аналіз положень цієї статті надає підстави стверджувати, що до системи місцевого самоврядування в Україні входять як обов'язкові, так і необов'язкові елементи. Стаття 5 включає дві частини, які уміщують наступні положення:

«1. Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

2. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету» [9].

Цікаво, що ці елементи у межах статті не поділені на обов'язкові та необов'язкові. Так, виходячи з аналізу частини другої статті 5 очевидно, що далеко не в усіх містах утворюються районні в містах ради. По-перше, не усі українські міста мають районний поділ. По-друге, навіть за його наявності, доволі часто у районі міста представницький орган – рада – не формується (прикладом може бути місто Одеса).

Здавалося б, що усі «факультативні» елементи системи місцевого самоврядування уміщено у частині другій статті 5, а обов'язкові – у частині першій. Однак, першу частину цієї статті завершує згадка про органи самоорганізації населення. Вже сама назва цих органів – а саме, посилання на «самоорганізацію» – свідчить про те, що населення само приймає рішення про їхнє утворення. А отже, органи самоорганізації можуть бути наявні чи відсутні.

Детальніше природу органів самоорганізації населення характеризують положення Закону України від 11 липня 2001 року "Про органи самоорганізації населення». Так, відповідно до термінології цього нормативно-правового акту, «органи самоорганізації населення – представницькі

органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом» [10].

Ознайомлення з положеннями Закону свідчить про те, що на сучасному етапі розвитку української муніципальної практики до числа органів самоорганізації населення уважають належними будинкові комітети (йдеться лише про багатоквартирні будинки), вуличні комітети, квартальні комітети, а також комітети мікрорайонів. Крім того, органи самоорганізації населення можуть бути утворені як комітети районів у містах, сільські комітети, селищні комітети, – але за дотриманням вимоги, відповідно до якої територія діяльності органу самоорганізації населення не співпадає з територією діяльності органу місцевого самоврядування.

Така вимога виглядає логічною з огляду на те, що на однаковій території не можуть функціонувати два представницьких органи з однієї системи, повноваження яких частково перетинаються (адже відповідно до чинного законодавства, «основними завданнями органів самоорганізації населення є: 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм» [10]).

**Висновок.** Отже, з числа елементів системи місцевого самоврядування, передбачених статтею 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», можна виокремити елементи системи органів місцевого самоврядування. Не є органами місцевого самоврядування наступні елементи системи місцевого самоврядування:

- територіальна громада (тому, що це сукупність жителів села, селища, міста, об'єднання кількох адміністративно-територіальних одиниць);
- органи самоорганізації населення (за своєю природою вони не належать до числа органів публічної влади).

Відповідно, система органів місцевого самоврядування включає:

- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- районні та обласні ради.

Факультативно, у містах з районним поділом можуть утворюватися такі факультативні елементи системи місцевого самоврядування, як районні в місті ради, їхні виконавчі органи.

### Література

1. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 228-233.
2. Мішина Н. В. Право на територіальну самоорганізацію населення: поняття і гарантії реалізації. *Юридичний вісник*. 2009. № 1. С. 33-39.
3. Mishyna N. V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97-101.
4. Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2009. 22 с.
5. Галунько В.В. Проблема змісту системи адміністративного права України. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави» (2011 р. м. Київ) / Укладачі: Б. В. Новіков, Т. О. Чепульченко, І. П. Голосніченко, В. Ю. Пряміцин. К.: ІВЦ «Видавництво «Політехніка», 2011. С. 102-104.
6. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.
7. Любченко П. М. Конституційні основи реформування місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний вісник*. 2011. № 3. С. 59-64.
8. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
10. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.

### Анотація

**Черній В. Д. Складові системи органів місцевого самоврядування в Україні.** – Стаття.

У статті автор доводить, що з числа елементів системи місцевого самоврядування, передбачених статтею 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», можна виокремити елементи системи органів місцевого самоврядування. Не є органами місцевого самоврядування наступні елементи системи місцевого самоврядування: територіальна громада (тому, що це сукупність жителів села, селища, міста, об'єднання кількох адміністративно-територіальних одиниць); органи самоорганізації населення (за своєю природою вони не належать до числа органів публічної влади).

Відповідно, система органів місцевого самоврядування включає: сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради. Факультативно, у містах з районним поділом можуть утворюватися такі факультативні еле-

менти системи місцевого самоврядування, як районні в місті ради, їхні виконавчі органи.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, територіальна громада, місцева виконавча влада, публічна влада.

### Аннотация

**Черний В. Д. Элементы системы органов местного самоуправления в Украине.** – Статья.

В статье автор доказывает, что из числа элементов системы местного самоуправления, предусмотренных статьей 5 Закона «О местном самоуправлении в Украине», можно выделить элементы системы органов местного самоуправления. Не являются органами местного самоуправления следующие элементы системы местного самоуправления: территориальная община (поскольку это совокупность жителей села, поселка, города, объединения нескольких административно-территориальных единиц); органы самоорганизации населения (по своей природе они не относятся к числу органов публичной власти).

Соответственно, система органов местного самоуправления включает: сельский, поселковый, городской совет; сельского, поселкового, городского председателя; исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета; старосту; районные и областные советы. Факультативно, в городах с районным делением могут образовываться такие факультативные элементы системы местного самоуправления, как районные в городе советы, их исполнительные органы.

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование местного самоуправления, местное самоуправление, территориальная община, местная исполнительная власть, публичная власть.

### Summary

**Chernii V. D. Components of local government systems in Ukraine.** – Article.

In the article the author proves that from the elements of the system of local self-government provided by Article 5 of the Law "On local self-government in Ukraine", it is possible to single out the elements of the system of local self-government. The following elements of the system of local self-government are not local self-government bodies: territorial community (because it is a set of inhabitants of a village, settlement, city, association of several administrative-territorial units); bodies of self-organization of the population (by their nature they do not belong to the number of public authorities).

Accordingly, the system of local self-government bodies includes: village, settlement, city council; village, settlement, city mayor; executive bodies of village, settlement, city council; the head of the village; district and regional councils. Optionally, in cities with district division, such optional elements of the system of local self-government as district councils in the city and their executive bodies may be formed.

**Key words:** administrative regulation of local self-government, local self-government, territorial community, local executive power, public power.

## КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС; КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.1

*К. М. Подлегаєв*  
здобувач

*Міжрегіональної Академії управління персоналом*

### ЗАСТОСУВАННЯ СУДОВИХ ПРЕЦЕДЕНТІВ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** В системі континентального права, до якого історично належало право України, традиційно важлива роль у регулюванні суспільних відносин відводилась законотворчій діяльності, а судові прецеденти мали обмежене коло використання, здебільшого для офіційного тлумачення та роз'яснення порядку застосування правових норм. Однак з набранням обертів євроінтеграційних процесів, ситуація змінюється. В наш час прецедентна практика Європейського суду з прав людини, отримуючи значення джерел права та стаючи певним стандартом правосуддя, не тільки застосовується для проблем застосування національного процесуального права, а і виступає каталізатором правничих реформ. До даних тенденцій приєднується касаційна діяльність Верховного Суду України, де все частіше при розв'язанні проблем правових колізій та прогалин законодавства формується унікальний пласт судових прецедентів в касаційних. Дані процеси потребують окремого наукового аналізу.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми** показує, що з активізацією судово-правової реформи, теоретико-правовим та іншим аспектам проблеми застосування судових прецедентів приділяли певну увагу вчені-юристи в різних галузях права. [2-25]. Даній проблематиці приділяли увагу П. П. Андрушко, Н. А. Гураленко, Ю. М. Дроздов, О. В. Капліна, В. О. Котюк, Д. В. Кухнюк, Л. А. Луць, В. Г. Лукашевич, В. Т. Маляренко, М. Н. Марченко, С. П. Погребняк, О. Ф. Скакун, В. М. Тертишник, П. П. Узюнова, Т. І. Фулей, С. Я. Фурса, М. І. Хавронюк, Д. Ю. Хорошковська, Ю. С. Шемшученко, В. І. Ямковий та інші вчені-юристи. Але проблема використання судових прецедентів в кримінальному судочинстві залишається дослідженою недостатньо.

**Мета статті** – визначення основних алгоритмів подальшого застосування судових прецедентів у кримінальному судочинстві.

**Виклад основного матеріалу.** Рефлексія світового та вітчизняного досвіду використання законодавства та судового прецеденту показує на наявність актуальних проблем кримінально-процесуальної науки і практики.

Законодавство як джерело права тяжіють до системності, структурованості, логічності, стабільності та консервативності. Стабільність дозволяє більш широкій обізнаності населення з їх змістом, послідовному формуванню правосвідомості та розвитку правової просвіти. Разом з тим, закони будучи консервативним елементом права в реаліях буття права не завжди в змозі охоплювати всі можливі суспільні відносини та фактичні ситуації процесуальних проваджень, не завжди відповідають вимогам швидкоплинної діалектики суспільних відносин, не виключають процесів їх «старіння» та відставання від потреб практики.

Відтак, об'єктивні умови розвитку суспільних відносин обумовлюють тенденції до більш широкого і системного використання усіх засобів регулятивної політики, в тому числі і в сфері кримінальної юстиції.

На сьогодні, як зазначає Л. Петрова, у світі практично не існує абсолютно замкнутих національних правових систем. Нині основу всіх розвинутих правових строїв становлять універсальні, а не національні елементи, внаслідок чого основні правові поняття та практика їхнього втілення більш чи менш спільні в усіх сучасних правових системах [17, с. 65–66].

Багатозначність, різноаспектність і розмаїтість категорії «джерело права» не дозволяло обмежити його пізнання якимось одним абсолютно правильним способом його осягнення та осмислення. Аналізуючи переваги й особливо недоліки певного підходу до розуміння категорії «джерело права», можна зробити висновок про неможливість їхньої абсолютизації. Тільки раціональне врахування всього позитивного, що є в них, дає можливість адекватно й усебічно дослідити цей складний правовий феномен [3, с. 23].

В сучасній юридичній літературі під джерелом права здебільшого розуміють «спосіб зовнішнього вияву правових норм, який засвідчує їх загальнообов'язковість» [25, с. 171].

Значний вплив на систему права мають сьогодні міжнародні правові акти. Загальна декларація прав людини, – як зазначає О. М. Костенко, стала реалізацією у контексті ХХ ст. ідеї природного

права. Саме втілення у декларації ідеї природного права забезпечила видатну роль цього акта ООН у сприянні соціального прогресу [11, с. 6].

В умовах Європейських інтеграційних процесів намітилась тенденція до інтенсифікації зближення, гармонізація та уніфікація правових систем Європейських країн, квінтесенцією чого можна вважати появу значного пласту європейських стандартів правосуддя, який сьогодні фахово, виважено та інтенсивним чином формуються прецедентною практикою Європейського суду з прав людини.

23 лютого 2006 року Україна прийняла Закон «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», в якому визначені доктринально революційні для нашої правової системи положення: Суди мають застосувати при розгляді справ практику Європейського суду з прав людини як джерело права (ст. 17); законодавчий орган держави (орган представництва) має здійснювати експертизу та перевірку чинних законів і підзаконних актів на відповідність Конвенції та практиці Європейського суду з прав людини (ст. 19).

Значимо доктринально важливий посил даного закону – прецедентна практика Європейського суду з прав людини є пріоритетним джерело права в цілісній правовій системі України, в усіх її галузях права взагалі, та в кримінальному процесу зокрема.

Ст. 9 КПК України («Законність») прописує: «Кримінальне процесуальне законодавство України застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини», а ст. 8 («Верховенство права) визначає, що «Принцип верховенства права у кримінальному провадженні застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини».

В сучасній правовій науці України домінуючою доктринальною позицією є розуміння таких видів джерел права: *правовий звичай* – санкціоноване (забезпечуване) державою звичаєве правило поведінки загального характеру; *правовий прецедент* – об'єктивоване (виражене зовні) рішення органу держави у конкретній справі, обов'язкове при розв'язанні всіх наступних аналогічних справ; *нормативно-правовий договір* – об'єктивоване, формально обов'язкове правило поведінки загального характеру, встановлене за взаємною домовленістю кількох суб'єктів і забезпечуване державою; *нормативно-правовий акт* – письмовий документ компетентного органу держави (а також органу місцевого самоврядування), в якому закріплено забезпечуване нею формально обов'язкове правило поведінки загального характеру [25, с. 171].

В прецедентній практиці варто виділяти такі концепти як «прецедент» і «правова позиція».

Прецедент, в основі якого лежить принцип “stare decisis” – «вирішити так, як було вирішено раніше», це сформоване судом загально обов'язкове для вирішення аналогічних питань у відповідній сфері правовідносин правило поведінки.

Правові позиції є узагальнені самим судом свої концептуальні підходи до розв'язання конкретних прогалин чи проблем права, яким він надає значення правових стандартів та загально обов'язкових в подальшому принципів і правил судової діяльності.

Особливими ознаками судового прецеденту як джерела кримінально-процесуального права необхідно вважати наступні: 1) є результатом діяльності судової гілки влади та формується в процесі здійснення правосуддя; 2) формується вищим судом (апеляційним, касаційним тощо), проте вважається прецедентом з моменту посилання нижчестоящим судом на правило, сформульоване в ньому; 3) формується при вирішенні конкретного процесуального питання в процесі розгляду певної кримінальної справи; 4) будучи засобом об'єктивізації кримінально-процесуальних норм, може як встановлювати абсолютно нову правову норму, так і декларувати або тлумачити вже існуючі норми; 5) поєднує індивідуально-правові та нормативно правові риси, оскільки містить в собі припис, який спрямований на регулювання в першу чергу правовідносин, що є предметом конкретної судової справи, і водночас є правилом для вирішення інших подібних справ; 6) обов'язковість певного рішення для судді виникає тільки за умови схожості або подібності справи, що є на розгляді, зі справою, в якій існує рішення вищого суду або його власне; 7) динамізм та високий ступінь конкретизації кримінально-процесуальної норми, яка об'єктивується в судовому прецеденті [13, с. 50].

Англійські юристи визнають прецедентне право ефективною системою, перевагами якої є визначеність, конкретність, передбачуваність, практичність, здатність до саморозвитку та пристосування до нових суспільних відносин. Однак воно має і певні недоліки: жорсткість, громіздкість, складність, загроза непослідовності. [24, с. 76].

Прецедентне право будучи більш мобільним засобом гармонізації і приватних і публічних інтересів, незважаючи на це має і свої недоліки.

Прецедентне право не завжди забезпечує системності, дотримання вимоги чіткої юридичної визначеності, не носить структурованого характеру та має інші складності в організації його засвоєння, забезпечення абсолютно точного і загально зобов'язуючого застосування відповідно до предмету регулювання.

В національній правовій системі в тлумаченні законодавства значну роль сьогодні відіграє Верховний Суд України. Постанови Пленумів вищого судового органу як і рішення касаційної інстанції

щодо розгляду конкретних справ сприяють уніфікації правозастосовної практики.

Не завжди буквальний текст нормативно-правового акта, як підкреслює О. Капліна, відображає дійсну волю («дух») правотворчого органу. При, здається, повному узгодженні «букви» й «духу» нормативно-правових актів такої єдності може й небути з багатьох причин: через системність правових норм, особливості мовно-логічної форми вираження, невмілого застосування правил правотворчої техніки й граматики тощо. При цьому, якщо тлумачення – це сукупність значень, що надаються елементам якоїсь теорії (виразам, формулам, окремим символам), то як зазначає автор, «для тлумачення як категорії гуманітарної науки в цілому характерним є те, що воно з індивідуального уявлення може в процесі поступального пізнання стати загальнопоширеною нормою» [7, с. 9, 14].

Проблема становлення судового прецедентного права в аспектах аналізу практики Верховного Суду України потребує окремого більш широкого розгляду з урахуванням змін законодавства щодо судоустрою та статус суддів, системного аналізу пошуків шляхів подальшої гармонізації судової практики Верховного Суду України та ЄСПЛ.

Отже, судове прецедентне право, являючи собою динамічну і гнучку модель правотворчості, в сучасних умовах правових реформ, може і повинно відігравати важливу роль удосконалення кримінально-процесуальної діяльності та правовідносин у сфері правосуддя, разом з тим, відіграючи також роль каталізатора позитивних законодавчих змін.

**Висновки.** Системна реформа кримінально-процесуального права має відбуватись з застосуванням судових прецедентів, правових позицій та прецедентних рішень ЄСПЛ і Верховного Суду України, та проваджуватись в першу чергу в напрямку гуманізації і демократизації законодавства, зміцнення засади верховенства права.

*Перспективи подальшого дослідження проблеми* вбачаються в удосконаленні на основі прецедентного права окремих інститутів кримінально-провадження.

### Література

1. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
2. Борщевський І. Теоретико-правові аспекти судового прецеденту в контексті формування сучасного національного права України. *Theoretical aspects of judicial precedent in the context of contemporary domestic law of Ukraine. Visegrad journal on human rights*. 2016. № 2/1. С. 112–116.
3. Гураленко Н. А. Судовий прецедент в системі джерел права: філософсько-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Л., 2009. 223 с.
4. Дашковська О. Судовий прецедент і судова практика як джерела права. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 1(64). С. 34–41.

5. Дроздов О. М. Джерела кримінально-процесуального права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2004.

6. Дудаш Т. І. Практика Європейського Суду з прав людини : навч.-практ. посібник. К.: Алерта, 2013. 368 с.

7. Капліна О. В. Правозастосовне тлумачення норм кримінально-процесуального права : монографія. Х.: Право, 2008. 296 с.

8. Кирилюк Д. Чи визнається в Україні судовий прецедент? *Юридичний журнал*. 2006. № 4. С. 8

9. Корнієнко М. В., Тертишник В. М. Принципи права в розв'язанні юридичних колізій. *Міжнародний науковий журнал «Верховенство права»*. 2017. № 2. С. 10–16.

10. Корчевна Л. Проблема різноджерельного права. Дослід порівняльного правознавства : монографія. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. 360 с.

11. Костенко О. М. Концепція прав людини: сучасний стан і перспективи розвитку. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. №11. С. 5-8.

12. Кримінальний процес: підручник / Ю. М. Грошевий, В. Я. Тацій, А. Р. Туманянц та ін.; За ред. В. Я. Тація, Ю. М. Грошевого, О. В. Капліної, О. Г. Шило. Х.: Право, 2013. 824 с.

13. Кухнюк Д. В. Судовий прецедент як джерело кримінально-процесуального права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2008. 17 с.

14. Лукашевич В. Г., Узунова П. П. Використання практики Європейського суду з прав людини під час здійснення правосуддя в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2006. № 3. С. 142–146.

15. Луць Л. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): [монографія]. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. 304 с.

16. Майданик Р. Загальна характеристика судового прецеденту в праві України. *Юридична Україна*. 2012. № 12. С. 41–50.

17. Петрова Л. Джерела права. *Вісник Академії правових наук України*. 1997. № 1. С. 65–76.

18. Погребняк А. С. Рішення Європейського суду з прав людини, як частина національного законодавства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 154–161.

19. Сімонович Д. В. Європейські стандарти забезпечення прав людини у досудових стадіях кримінального процесу України: монографія. Х.: НікаНова, 2011. 272 с.

20. Сливка С. Природне та надприродне право: у 3-х частинах. Ч. 1: Природне право: історико-філософський погляд. К. Атака, 2005. 224 с.

21. Строщий Р. Є. Судова влада як творець права в контексті поділу влад. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2012. Вип. 641. С. 121–126.

22. Тертишник В. М. Кримінальний процес України. Загальна частина: підручник. Академічне видання. Підручник. Київ: Алерта, 2014. 440 с.

23. Тертишник В. М. Реалізація правових позицій та прецедентної практики Європейського суду з прав людини в розв'язанні проблем кримінально-процесуального права України. *Правова позиція*. 2016. № 1(16). С. 7–13.

24. Уолкер Р. Англійська судова система. М.: Юридическая литература, 1980. 632 с.

25. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 2. К.: «Укр. енцикл.», 1998. 744 с.*

### Анотація

**Подлегаєв К. М. Застосування судових прецедентів у кримінальному процесі України.** – Стаття.

В даній статті розкриваються проблеми становлення прецедентного права в кримінальному судочинстві.

Закони відзначаються системністю, логічністю, стабільністю та консервативністю. Однак закони будучи консервативним елементом права не завжди в змозі охоплювати всі можливі суспільні відносини та фактичні ситуації процесуальних проваджень.

В сьогоденній євроінтеграційних процесах прецедентна практика Європейського суду з прав людини, отримуючи значення джерел права та стаючи певним стандартом правосуддя, не тільки застосовується для проблем застосування національного процесуального права, а і виступає каталізатором правничих реформ.

В прецедентній практиці варто виділяти такі концепти як «прецедент» і «правова позиція». В основі прецеденту якого лежить принцип “stare decisis” – «вирішити так, як було вирішено раніше». Прецедент – це сформоване судом загально обов’язкове правило поведінки, сформоване для вирішення аналогічних питань у відповідній сфері правовідносин. Правові позиції є узагальнені самим судом свої концептуальні підходи до розв’язання конкретних прогалин чи проблем права, яким він надає значення правових стандартів.

Прецедентне право будучи більш мобільним засобом гармонізації і приватних і публічних інтересів, незважаючи на це має і свої недоліки.

Прецедентне право не завжди забезпечує системності, дотримання вимоги чіткої юридичної визначеності, не носить структурованого характеру та має інші складності в організації його засвоєння та застосування.

В національній правовій системі в тлумаченні законодавства значну роль сьогодні відіграє Верховний Суд України. Постанови Пленумів вищого судового органу як і рішення касаційної інстанції щодо розгляду конкретних справ сприяють уніфікації правозастосовної практики. Необхідний пошук шляхів подальшої гармонізації судової практики Верховного Суду України та ЄСПЛ.

Судове прецедентне право в сучасних умовах правових реформ, може і повинно відігравати важливу роль для удосконалення кримінально-процесуальної діяльності, відігравати роль каталізатора позитивних законодавчих змін.

Системна реформа кримінально-процесуального права має відбуватись з застосуванням судових прецедентів, правових позицій та прецедентних рішень ЄСПЛ і Верховного Суду України, та проваджуватись в першу чергу в напрямку гуманізації і демократизації законодавства. Орієнтиром має бути принцип верховенства права.

**Ключові слова:** судовий прецедент, Європейський суд з прав людини, верховенство права, справедливий суд.

### Аннотация

**Подлегаев К. М. Применение судебных прецедентов в уголовном процессе Украины.** – Статья.

В данной статье раскрываются проблемы становления прецедентного права в уголовном судопроизводстве.

Законы отмечаются системностью, логичностью, стабильностью и консервативностью. Однако, законы будучи консервативным элементом права не всегда в состоянии охватывать все возможные общественные отношения и фактические ситуации процессуальных производств.

В сегодняшней евроинтеграционных процессах прецедентное практика Европейского суда по правам чело-

века, получая значение источников права и становясь неким стандартом правосудия, не только применяется для решения проблем применения национального процессуального права, и выступает катализатором юридических реформ.

В прецедентной практике следует выделять такие концепты как «прецедент» и «правовая позиция». В основе прецедента которого лежит принцип “stare decisis” – «решить так, как было решено ранее». Прецедент – это сформированное судом общеобязательное правило поведения, сложившееся для решения аналогичных вопросов в соответствующей сфере правоотношений. Правовые позиции есть обобщенные самым судом свои концептуальные подходы к решению конкретных пробелов или проблем права, которым он придает значение правовых стандартов.

Прецедентное право будучи более мобильным средством гармонизации и частных и публичных интересов, несмотря на это имеет и свои недостатки.

Прецедентное право не всегда обеспечивает системности, соблюдение требования четкой юридической определенности, не носит структурированного характера и имеет другие сложности в организации его усвоения и применения.

В национальной правовой системе в толковании законодательства значительную роль сегодня играет Верховный Суд Украины. Постановления Пленумов высшего судебного органа как и решения кассационной инстанции по рассмотрению конкретных дел способствуют унификации правоприменительной практики. Необходим поиск путей дальнейшей гармонизации судебной практики Верховного Суду Украины и ЄСПЛ.

Судебное прецедентное право в современных условиях правовых реформ, может и должно играть важную роль для совершенствования уголовно-процесуальной деятельности, играть роль катализатора положительных законодательных изменений.

Системная реформа уголовно-процесуального права должно происходить с применением судебных прецедентов, правовых позиций и прецедентных решений ЄСПЛ и Верховного Суду Украины, и проваджуватись в первую очередь в направлении гуманизации и демократизации законодательства. Ориентиром должен быть принцип верховенства права.

**Ключевые слова:** судебный прецедент, Европейский суд по правам человека, верховенство права, справедливый суд.

### Summary

**Podliehaiev K. M. Application of judicial precedents in the criminal process of Ukraine.** – Article.

This article reveals the problems of formation of case law in criminal proceedings. The laws marked logistics, stability and conservative.

However, laws being a conservative element of law are not always able to cover all possible social relations and factual situations of procedural proceedings.

In today's European integration processes, the case-law practice of the European Court of Human Rights, to receive the values of rights and becoming a certain standard of justice, not only applies to the problems of application of national procedural, but also acts as a catalyst for legal reform.

In case practice it is worth to allocate such concepts as “precedent” and “legal position”. The basis of the precedent of which is the principle “stare devices” – “to solve as previously decided”. Precedent is a general compulsory rule of conduct formed to resolve similar issues in the relevant field of legal relations. Legal positions are gen-

eralized by the same court their conceptual approaches to resolving specific gaps or problems of the law that it provides to the value of legal standards. The case law being a more mobile means of harmonization of private and public interest despite this has its drawbacks. Case law does not always provide systematic consistency, compliance with the requirements of clear legal certainty, does not have a structured nature and has other difficulties in organizing its assimilation and application.

In the national legal system in interpreting legislation, the Supreme Court of Ukraine plays a significant role today. The decrees of the supreme judicial body as the decision of the cassation instance regarding the consideration of specific cases contribute to the unification

of law enforcement practice. Search for ways of further harmonization of the court practice of the Supreme Court of Ukraine and the European Court of Human Rights.

Judicial case law in the modern conditions of legal reform, can and should play an important role in improving criminal procedural activity, play a role catalyst positive legislative changes. The systematic reform of criminal procedural law should take place with the use of court precedents, legal positions and case decisions of the European Court of Human Rights and the Supreme Court of Ukraine. Landmark must be the rule of law principle.

*Key words:* Court precedent, European Court of Human Rights, rule of law, fair trial.



## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1

**О. В. Матвєєвський***старший викладач**кафедри адміністративного та кримінального права  
Національного університету «Одеська юридична академія»***Б. В. Бабін***доктор юридичних наук, професор,**головний науковий співробітник відділу європейського права  
та міжнародної інтеграції  
Інституту законодавства Верховної Ради України*

### МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ТА ЇХ НАЦІОНАЛЬНА РЕАЛІЗАЦІЯ

**Постановка проблеми.** Сучасні реалії боротьби зі злочинністю потребують підвищення ефективності судово-експертної діяльності, а саме: вдосконалення правового регулювання, розширення кола вирішуваних експертних задач, підвищення достовірності та обґрунтованості експертних висновків, удосконалення методології судово-експертних досліджень, розробки експертних методик відповідно до міжнародних стандартів, забезпечення належного міжнародного співробітництва судово-експертних установ та інших компетентних суб'єктів. Перелічені та інші заходи покликані вдосконалити криміналістичне забезпечення розслідування кримінальних правопорушень, а його реалізація залежить від високого рівня організації судово-експертної діяльності. Розділ 4 Закону України «Про судову експертизу» регламентує важливий напрям реалізації судово-експертної діяльності – міжнародне співробітництво у галузі судової експертизи. З цього погляду розкривається: проведення судової експертизи за дорученням відповідного органу чи особи іншої держави (ст. 22), залучення фахівців з інших держав для спільного проведення судових експертиз (ст. 23), міжнародне наукове співробітництво (ст. 24).

Національна судова експертиза не може існувати ізольовано, в межах окремої держави. Вона не буде активно виконувати свої функції забезпечення правоохоронної діяльності поза інтеграцією з міжнародною спільнотою. Необхідним є міжнародне співробітництво експертних установ з метою обміну досвідом, врахування сучасних досягнень науки і техніки, виключення дублювання науково-методичного забезпечення регіонального розподілу завдань між судово-експертними установами, створення профільних експертних напря-

мів. Судово-експертна діяльність держав, повинна відповідати національним принципам, міжнародним правовим і професійним стандартам. Висновок, складений експертами однієї держави, повинен мати силу доказів для судів іншої держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Міжнародні правові механізми у сфері здійснення судових експертиз в останні роки досліджувалися у роботах окремих авторів теорії криміналістики та кримінального процесу, таких, як В.Д. Юрчишин, Ш.Н. Хазієв та ін.; водночас монографічних, цілісних наукових робіт із відзначеної проблематики немає.

**Виклад основного матеріалу.** Судова експертиза – це дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів досудового розслідування чи суду. Основоположним нормативно-правовим актом, який регулює судову експертизу в Україні являється Закон України «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 року [3]. Проте, на його основі Кабінетом Міністрів України та Міністерством юстиції України, іншими міністерствами та відомствами було прийнято низку нормативно-правових актів, які розвивають та деталізують положення зазначеного Закону. Лише Міністерством юстиції України, яке згідно із Законом покликане відігравати провідну роль у забезпеченні виконання його положень, розроблено і затверджено нормативно-правові акти, серед яких чільне місце посідають: Порядок ведення державного Реєстру атестованих судових експертів [5], Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань

підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, затверджені наказом Міністерства Юстиції України [4].

Частина 2 статті 2 Закону України «Про судову експертизу» передбачає, що якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачено законодавством України про судову експертизу, застосовуються правила міжнародного договору України [3]. Виходячи з цього, можна сказати, що ще одним важливим джерелом регулювання судової експертизи в Україні є міжнародні договори. Можна сказати, що правові стандарти щодо особливостей судової експертизи, її проведення та діяльність експертів є також важливими для української судової експертизи і які використовуються на національній практиці.

Національна судова експертиза не може існувати ізольовано, тобто тільки в межах окремої держави. Вона не буде активно виконувати свої функції забезпечення правоохоронної діяльності поза інтеграцією з міжнародною спільнотою. Судово-експертна діяльність держав повинна відповідати національним принципам і міжнародним правовим і професійним стандартам. Висновок, складений експертами однієї держави, повинен мати силу доказів для судів іншої держави.

Автор у попередніх роботах виділяє такі напрямки міжнародного співробітництва в галузі судової експертизи: удосконалення внутрішнього законодавства держави з його максимальною відповідністю нормам міжнародного права; співробітництво судово-експертних установ певної держави з міжнародними судово-експертними установами; укладення міждержавних угод про співробітництво в галузі судової експертизи [8, с. 56]. На мою думку, імплементація міжнародно-правових стандартів у національну практику судової експертизи в Україні і є результатом такого співробітництва. Адже, судово-експертні установи України, працюючи з міжнародними, впливають одне на одну в певних винаходах, удосконаленнях, щось впроваджуючи у власну практику судової експертизи, власне законодавство.

Міжнародні відносини в зазначеній галузі регламентовано відповідними статтями чинного Закону України «Про судову експертизу», у яких закріплено відповідні норми. У Законі України, що регулює суспільні відносини в галузі судової експертизи, визначено право спеціалізованих державних установ на проведення судової експертизи, на встановлення міжнародних наукових зв'язків з відповідними установами судових експертиз і криміналістики інших держав [7, с. 49]. Норми чинного законодавства передбачають різноманітні форми обміну інформацією в галузі теорії та практики судової експертизи і криміналістики, вклю-

чаючи обмін стажистами, проведення спільних наукових конференцій, обмін друкованими виданнями, здійснення спільних видань тощо [7, с. 49].

Імплементація міжнародно-правових стандартів в національну практику судової експертизи в Україні проходить не лише шляхом удосконалення національних правових норм, а і у зв'язку з тим, що існує багато злочинів міжнародного характеру, при розслідуванні яких необхідно проводити судові експертизи багатьма спеціалістами в різних галузях судової експертизи.

У сфері розслідувань таких міжнародних правопорушень взаємодія і співпраця держав регулюється як нормами національного законодавства, так і міжнародними договорами та угодами. Це стосується і судової експертизи, як однієї з форм застосування спеціальних знань у кримінальному судочинстві [11]. Можна навести наступні приклади таких відносин. Так, 31 жовтня 2003 р. резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї ООН була прийнята Конвенція ООН проти корупції, одна з цілей якої, зазначених у ст. 1, полягає у заохоченні, сприянні та підтримці міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції й боротьбі з нею, в тому числі у прийнятті заходів щодо повернення активів. Держави зобов'язалися надавати одна одній найширшу взаємну правову допомогу в розслідуванні, кримінальному переслідуванні та судовому розгляді у зв'язку зі злочинами, визначеними конвенцією 2003 р. [1].

Взаємна правова допомога, що надається відповідно до Конвенції 2003 р., може запитуватися, зокрема, і для огляду об'єктів і ділянок місцевості, надання речових доказів та висновків експертів. Кожна держава має призначити центральний орган, який несе відповідальність за отримання прохань про надання взаємної правової допомоги та виконувати їх, або пересилати для виконання компетентним органам, володіючи при цьому відповідними повноваженнями [1]. Також Конвенцією 2003 р. врегульовано питання міжнародного співробітництва у сфері кримінального судочинства. Нею визначено порядок взаємодії судів, прокурорів, слідчих і органів дізнання з відповідними компетентними органами і посадовими особами іноземних держав та міжнародними організаціями. Керуючись цими положеннями, суд, прокурор, слідчий при необхідності провадження на території іноземної держави судової експертизи чи інших процесуальних дій, передбачених кримінальним процесуальним законодавством, вносять запит про їх здійснення компетентним органом або посадовою особою іноземної держави відповідно до міжнародного договору, угоди або на основі принципу взаємності [1].

Водночас, за вітчизняним законодавством докази, в тому числі висновки експертів або фахівців, отримані на території іноземної держави її

посадовими особами в ході виконання ними доручень про надання правової допомоги у кримінальних справах або направлені в Україну в додатку до доручення про здійснення кримінального переслідування відповідно до міжнародних договорів, міжнародними угодами або на основі принципу взаємності, завірені і передані в установленому порядку, мають таку ж юридичну силу, якби вони були отримані на території України в повній відповідності до вимог кримінального процесуального законодавства [3].

Експерт або спеціаліст, що знаходяться за межами території України, можуть бути за їх згодою викликані службовою особою, у провадженні якої знаходиться кримінальна справа, для провадження процесуальних дій на території України. Експертиза, дослідження, а також допит експерта або спеціаліста проводяться в порядку, встановленому кримінальним процесуальним законодавством. Разом з тим, експертизи виконуються згідно з внутрішнім законодавством запитуваної держави-учасниці і тією мірою, якою це не суперечить даному законодавству, по можливості, згідно із зазначеними в проханні процедурами [3].

Ще один приклад впливу та використання міжнародних стандартів можна привести на особливостях отримання біологічних зразків особи для проведення експертизи. В сучасному досудовому розслідуванні призначення експертиз для розв'язання ідентифікаційних завдань є досить поширеним. Ефективне проведення експертиз такого характеру передбачає їх забезпечення якісними зразками різних об'єктів, що залежно від особливостей злочину і конкретної слідчої ситуації, стають предметом порівняльних досліджень.

Що стосується ст. 245 КПК України, яка регулює отримання зразків для експертизи, то вона встановлює, що відбирання біологічних зразків у особи здійснюється за правилами проведення освідування, а відбирання зразків з речей і документів – згідно положень про тимчасовий доступ до речей і документів [2]. При цьому, у разі відмови особи надати біологічні зразки слідчий суддя за клопотанням сторони, яке подається і розглядається в суді згідно з положеннями про тимчасовий доступ до речей і документів, має право дозволити слідчому, прокурору (або зобов'язати їх, якщо клопотання було подано захистом) здійснити відбирання біологічних зразків примусово.

Методи і способи застосування примусу при відбиранні біологічних зразків особи не повинні бути такими, що принижують честь і гідність особи та можуть негативно позначитися на стані її здоров'я. При цьому, слід враховувати, що міжнародні документи і національне законодавство не передбачають можливості застосування примусу судово-медичними експертами або лікарями, залученими до відбирання біологічних зразків. Тому застосову-

вати його на виконання ухвали слідчого судді про примусове відбирання біологічних зразків особи, яка відмовилася надати їх добровільно, повинні слідчий, прокурор або за їх письмовим дорученням співробітники оперативних підрозділів органів внутрішніх справ, безпеки, пенітенціарної і прикордонної служби, а також органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства, відповідно до нормативно-правових актів, що регулюють застосування фізичного впливу і спеціальних засобів під час їх службової діяльності. Для надання безпосередньої технічної допомоги органам досудового розслідування у відбиранні зазначених зразків закон передбачає залучення спеціалістів (наприклад, криміналістів), а участь понятих обов'язкова, якщо проведення цієї дії не фіксується безперервним відеозаписом (ч. 2 ст. 71, ч. 7 ст. 223 КПК України) [2].

Згідно з міжнародними стандартами, при примусовому відбиранні біологічних зразків правоохоронці не повинні завдавати тяжкого втручання в фізичну та психічну цілісність особи проти її волі, а процедура та супутні обставини, не повинні викликати у неї страх, тривогу і відчуття власної неповноцінності, що завдає істотної шкоди психічній цілісності людини, а також недопустимо застосовувати насильство, яке межує з брутальністю [12].

Також імплементація міжнародно-правових норм відбувається на основі двосторонніх договорів. Протягом останніх років Україна уклала з низкою країн близького і далекого зарубіжжя (Естонією, Грузією, Казахстаном, Латвією, Литвою, Молдовою, Узбекистаном, В'єтнамом, Китаєм, Македонією, Монголією, Польщею, Чехією та ін.) договори та угоди про співробітництво в галузі правової допомоги, якими регулюються зокрема і правовідносини у сфері судово-експертної діяльності. Цими документами встановлюються порядок виклику експертів за кордон, гарантії захисту експертів, право на відшкодування експерту витрат на проїзд і перебування, право на оплату виконаної роботи тощо [6, с. 4].

Не можна обминути увагою і те, що між Міністерством юстиції України та Міністерством юстиції Азербайджану та Грузії укладено відповідну угоду (від 24 березня 1997 року) та договір (від 4 листопада 1996 року) про співробітництво в галузі судової експертизи. Цими документами передбачається проведення спільної наукової роботи з основних проблем судової експертизи, удосконалення наявних і створення нових методів і методик судової експертизи, обмін досвідом експертної практики. Формами співробітництва визначено такі напрямки діяльності, як обмін інформацією з науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок, нових навчальних, методичних і довідкових видань, проведення наукових конференцій, виставок у галузі криміналістики і

судової експертизи; координація наукової роботи з проблем судової експертизи у формі спільної розробки методів і методик судової експертизи, виконання наукових розробок за заявками однієї зі сторін; підготовка і підвищення кваліфікації кадрів; взаємне рецензування наукових розробок, експертних висновків; надання науково-методичної, консультативної, технічної роботи з питань наукової та експертної діяльності [6, с. 4].

Також у цих договорах зазначені: а) мета і предмет договорів (співробітництво в галузі наукової роботи з основними проблемами судової експертизи, удосконалення наявних і створення нових методів та методик судової експертизи, обмін досвідом експертної практики); б) форми співробітництва (обмін науковою інформацією, координація наукових досліджень, спільне навчання фахівців та обмін стажистами, взаємне рецензування наукових робіт та експертних висновків); в) конкретні суб'єкти, уповноважені міністерствами юстиції обох країн здійснювати науково-практичні зв'язки; г) питання фінансування витрат (у порядку взаємодопомоги) і використання мови (прийнятої для обох сторін).

Слід зазначити, що укладені угоди про співробітництво в галузі судових експертиз з відповідними міністерствами інших держав досить позитивно впливають на адміністративно-правове регулювання судово-експертної діяльності. Це безумовно сприяє обміну інформацією у сфері науково-дослідних робіт, здійсненню заходів стосовно взаємного рецензування наукових розробок і експертних висновків, а також апробації методик судово-експертних досліджень, апаратно-технічних засобів, розроблених у судово-експертних установах.

Також слід зазначити, що не тільки Міністерство юстиції України, а й інші органи, зокрема Національної поліції, тісно взаємодіють із правоохоронними органами іноземних держав і міжнародними організаціями. Співробітництво органів внутрішніх справ України з правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями залежно від характеру необхідних заходів здійснюється з метою: проведення заходів міжнародного співробітництва (зустрічей, переговорів, конференцій, семінарів тощо); удосконалення договірної бази співробітництва шляхом укладення міжнародних договорів міжвідомчого характеру з питань, які стосуються компетенції поліції України; отримання відомостей, одержаних унаслідок оперативно-розшукової діяльності чи обміну ними; здійснення на території іноземної держави процесуальних дій, можливих лише в межах надання правової допомоги.

За роки незалежності Україна напрацювала досить вагомий спектр різноманітних договорів і угод про співробітництво в галузі правової допомоги, які сприяють також і адміністративно-пра-

вовому регулюванню судово-експертної діяльності. Це вдало сприяє й обміну інформацією у сфері науково-дослідних робіт, апробації методик судово-експертних досліджень, апаратно-технічних засобів, розроблених у судово-експертних установах, тощо. Судово-експертна діяльність держави має відповідати національним принципам і міжнародним правовим і професійним стандартам. Висновок, складений експертами однієї держави, повинен мати силу докази для судів іншої держави. Експертам різних країн не можна бути ізольованими один від одного і від правоохоронних систем цих держав; вони повинні стати повноправними суб'єктами міжнародних правоохоронних відносин, разом реалізовувати потенціал національної судової експертизи, науки і техніки. В останні роки активізувалося міжнародне співробітництво в галузі судової експертизи.

Одним з таких напрямків є створення міжнародних судово-експертних мереж. Окремі напрями інтеграції передбачені в Законі України «Про судову експертизу». Україна підписала Угоду про Асоціацію з Європейським Союзом, тому юристів, що спеціалізуються в судовій експертології, цікавлять міжнародні організації в галузі судової експертизи. Зокрема, нещодавно створена Європейська асоціація судової експертизи, завдання якої включають застосування широкого спектру наук в правовій системі, досягнення яких можуть надавати допомогу в пошуку, зберіганні і аналізі доказів скоєних злочинів. Європейська мережа судово-експертних установ (ENFSI) існує з 1995 року. У її складі налічується 53 експертні установи, 41 з яких знаходяться в державах-членах Євросоюзу (ЄС) – найбільша у світі об'єднана організація судово-експертних установ, що отримала міжнародне визнання [10].

ENFSI – мережа судово-експертних установ в Європі. Її стратегія полягає в тому, щоб розробляти методичні рекомендації, координувати науково-дослідні роботи по виконанню експертиз. Судова експертиза – ефективний засіб вивчення інформації, дослідження і розробка профілактичних пропозицій. Завдання ENFSI – забезпечувати потреби країн-членів ЄС в галузі судової експертизи новітніх досягнень науки і техніки, забезпечувати оперативне керівництво науковими дослідженнями і подальше вдосконалення судової експертизи в Європі. Для вирішення цього завдання створені 16 експертних робочих груп (з огляду місця скоєння злочину, з цифрових зображень, з наркотиків і так далі), які займаються розробкою стандартизованих методик на основі професійних знань, різних технологій і науки. Впровадження їх результатів в практику і складає суть діяльності ENFSI.

Основними перспективними напрямками підвищення ефективності судової експертизи є: 1) методично обґрунтоване застосування широ-

кого кола різних наукових дисциплін; 2) нові розробки у сфері технологій, такі як ДНК-аналіз, зміна ролі і значущості судової експертизи при проведенні розслідування злочинів (об'єм експертного навантаження збільшився удвічі впродовж останніх п'яти років); 3) цифрові технології і реконструкція місця скоєння злочину забезпечують можливість послідовної ступеневої фіксації результатів огляду при реконструкції місць вчинення злочинів і аварій.

Міжнародний тероризм, транснаціональний характер злочинності вимагають постійного вдосконалення методів експертних досліджень, використання цих стандартів на практиці держав. Потрібна співпраця між різними європейськими експертними інститутами. Останніми роками розслідування злочинів усе більш залежить від експертної науки. Збільшення кількості тяжких міжнародних злочинів вимагає тіснішої співпраці між країнами. Саме тому дуже важливо, щоб кожній країні були доступні методи експертних досліджень, які застосовуються в інших країнах. Співпраця у рамках цього проекту поширюватиметься, передусім, на ті галузі, в яких бракує розуміння, де необхідно застосовувати порівняльний метод, де саме необхідне дослідження.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про судову експертизу» методики проведення судових експертиз (крім судово-медичних та судово-психіатричних) підлягають атестації та державній реєстрації в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України [3]. Впровадження систем управління якістю у діяльність судово-експертних установ держав світу відбувається шляхом їх акредитації відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO/IEC 17025/2005 General requirements for the competence of testing and calibration laboratories [13], який гармонізовано в Україні як ДСТУ ISO/IEC 17025:2006 «Загальні вимоги до компетентності випробувальних та калібрувальних лабораторій» [13]. Акредитація судово-експертних лабораторій на основі узгоджених на міжнародному рівні принципів та процедур – найважливіший етап створення атмосфери взаємної довіри. Головні цілі міжнародної акредитації в сфері судової експертизи – забезпечення визнання судових висновків вітчизняних судових експертів на міжнародному рівні шляхом підтвердження їх компетенції.

Як приклад можна привести акредитацію згідно цього міжнародного стандарту Київського науково-дослідного інституту судових експертиз (Київського НДІСЕ). Підготовка до акредитації передбачала роботу з приведення методичного забезпечення судово-експертної діяльності Інституту відповідно до вимог стандартів систем управління якістю. У рамках проведення підготовчих робіт до акредитації за ДСТУ ISO/IEC 17025:2006 було

проведено інформаційний пошук, за результатами якого не було встановлено наявності нормативних документів, які б визначали уніфікований зміст та структуру задокументованої методики експертного дослідження. У зв'язку із зазначеним, Інститутом за підтримки Науково-консультативної методичної ради з проблем судової експертизи (далі – НКМР) при Міністерстві юстиції України було ініційовано проведення науково-дослідної роботи (далі – НДР) «Розробка змісту та структури експертних методик відповідно до вимог міжнародних стандартів систем управління якістю, адаптованих в Україні» у 2010-2012 роках, під час якої було актуалізовано поняття експертної методики, структуру експертної методики; вперше було визначено поняття методики як нормативного видання (документу), поняття експертної методики як документа, структуру експертної методики як нормативного видання. На усіх етапах проведення НДР аналізувалися науково-методична спадщина у галузі загальної теорії судової експертології, сучасний практичний досвід проведення судових експертиз (у т.ч. міжнародний) з наступним синтезуванням отриманих результатів аналізу з урахуванням вимог (особливостей) міжнародних стандартів систем управління якістю, гармонізованих в Україні [9].

Результати НДР «Розробка змісту та структури експертних методик відповідно до вимог міжнародних стандартів систем управління якістю, адаптованих в Україні» пройшли апробацію та впровадження в практичну діяльність державних судово-експертних установ та у 2014 році були рекомендовані Координаційною радою з проблем судової експертизи при Міністерстві юстиції України для врахування під час розробки методик проведення судових експертиз. У 2013 році Інститут був акредитований Національним агентством з акредитації України (далі – НААУ) відповідно до вимог зазначеного вище міжнародного стандарту, адаптованого в Україні, а саме ДСТУ ISO/IEC 17025:2006 на проведення досліджень наркотичних засобів. У подальшому зазначена сфера акредитації була розширена та станом на сьогодні включає понад 10 видів експертних досліджень (Атестат НААУ про акредитацію № 2Н1141 від 28.01.2015).

Наступним кроком в удосконаленні методичного забезпечення став вибір напрямку актуалізації одного з видів судових експертиз, яким є одна з найдавніших та найбільш методично забезпечених – судово-трасологічна експертиза. У 2013 році Інститутом за підтримки НКМР при Міністерстві юстиції України було ініційовано проведення у 2014–2015 роках НДР «Удосконалення загальної та окремих методик судової трасологічної експертизи», за результатами якої, на цей час, актуалізовано класифікацію трасологічних експертиз.

Вважаємо, що у зв'язку з удосконаленням методичного забезпечення судово-експертної діяльності у відповідності до міжнародних стандартів відбудеться сплеск оновлення наукових знань в загальній теорії судової експертології та в конкретних видах судової експертизи. Одним з таких напрямків є створення міжнародних судово-експертних мереж.

**Висновки.** Розширення кола застосування судово-експертної діяльності і активна співпраця значної кількості юридичних і фізичних осіб, вимагає прискорення розвитку судово-експертного права і узагальнення вже набутих нею як теоретичних, так і практичних результатів. Невід'ємною складовою цього процесу є і розробка механізму поступової гармонізації норм вітчизняного судово-експертного права, відповідно до міжнародних вимог, зокрема, законодавства країн ЄС. На першому етапі цієї роботи вітчизняна законодавча база потребує суттєвого вдосконалення, усунення суперечливості, забезпечення стабільності прийнятих норм, особливо фінансового законодавства, та створення тим самим більш сприятливих умов для розвитку судово-експертних установ.

Судово-експертна діяльність держави має відповідати національним принципам і міжнародним правовим і професійним стандартам. Експертам різних країн не можна бути ізольованими один від одного і від правоохоронних систем цих держав. Вони повинні стати повноправними суб'єктами міжнародних правоохоронних відносин, разом реалізовувати потенціал національної судової експертизи, науки і техніки. В останні роки активізувалося міжнародне співробітництво в галузі судової експертизи. Імплементация міжнародно-правових стандартів в національну практику судової експертизи в Україні проходить не лише шляхом удосконалення національних правових норм, а і у зв'язку з тим, що існує багато злочинів міжнародного характеру, при розслідуванні яких необхідно проводити судові експертизи багатьма спеціалістами в різних галузях судової експертизи. У сфері розслідувань таких міжнародних правопорушень взаємодія і співпраця держав регулюється як нормами національного законодавства, так і міжнародними договорами та угодами. Це стосується і судової експертизи,

як однієї з форм застосування спеціальних знань у кримінальному судочинстві.

### Література

1. Конвенція ООН против коррупции, принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 г. URL : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruptio.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruptio.shtml).
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
3. Про судову експертизу : Закон України від 25 лютого 1994 р. № 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12>.
4. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : наказ Міністерства юстиції України від 8 жовтня 1998 р. № 53/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України від 26 грудня 2012 р. № 1950/5). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0001-13>.
5. Про затвердження Порядку ведення державного Реєстру атестованих судових експертів : наказ Міністерства юстиції України від 29 березня 2012 р. № 492/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0484-12>.
6. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. Експертизи в Україні / [Гончаренко В.Г., Демський Е.Ф., Джужа О.М., Кондратьев Я.Ю. та ін.] ; під ред. Ковальського В.С. 2002. № 6. К. : Юрінком Інтер. 448 с.
7. Експертизи у судовій практиці: науково-практичний посібник для суддів, прокурорів, слідчих, адвокатів / за заг. ред. В.Г. Гончаренка. К. : Юрінком Інтер. 2005. 387 с.
8. Матвеевський О. В. Міжнародно-правове забезпечення судових експертиз: постановка питання. *Митна справа*. 2013. № 6 (90). С. 51-57.
9. Розробка змісту та структури експертних методик відповідно до вимог міжнародних стандартів систем управління якістю, адаптованих в Україні: звіт про НДР (заключний) / Міністерство юстиції України, КНДІСЕ ; кер. О.Г. Рувін, викон.: А.О. Полтавський, М.Є. Бондар та ін. К., 2012. 75 с.
10. Хазиев Ш. Н. О Европейской сети судебно-экспертных учреждений. *Адвокат*. 2005. № 8. С. 14-19.
11. Юрчишин В. Д. Сотрудничество государств и международных организаций в сфере судебной экспертизы. URL: <http://kraspubl.ru/content/view/241/36>.
12. Яллог проти Німеччини: рішення Європейського суду з прав людини від 11 липня 2006 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/SO2742>.
13. ISO/IEC 17025/2006. General requirements for the competence of testing and calibration laboratories. URL: [http://www.iso.org/iso/catalogue\\_detail.htm?csnumber=39883](http://www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?csnumber=39883).

### Анотація

**Матвеевський О. В., Бабін Б. В. Міжнародно-правові стандарти судової експертизи та їх національна реалізація. – Стаття.**

У статті досліджено форми та механізми втілення міжнародних правових регуляторів у механізми правового забезпечення національної практики судових експертиз. Визначено форми залучення норм міжнародного права у регулювання відносин у сфері судової експертизи в Україні, визначено перспективи розвитку відповідних правових інститутів.

*Ключові слова:* злочини міжнародного характеру, міжнародні злочини, співробітництво у розслідуванні злочинів, судова експертиза, міжнародне експертне співробітництво.

### Аннотация

**Матвеевский О. В., Бабин Б. В. Международно-правовые стандарты судебной экспертизы и их национальная реализация. – Статья.**

В статье исследованы формы и механизмы реализации международных правовых регуляторов в механизмы правового обеспечения национальной практики

судебных экспертиз. Определены формы привлечения норм международного права в регулировании отношений в сфере судебной экспертизы в Украине, определены перспективы развития соответствующих правовых институтов.

*Ключевые слова:* преступления международного характера, международные преступления, сотрудничество в расследовании преступлений, судебная экспертиза, международное экспертное сотрудничество.

### Summary

**Matvieievskiy O. V., Babin B. V. International legal standards for the forensic examination and their national realisation. – Article.**

The article explores the forms and mechanisms of implementation of international legal regulators in the mechanisms of legal support of the national practice of judicial expertise. Forms of involvement of international law norms in regulation of relations in the field of judicial expertise in Ukraine are determined, prospects of development of relevant legal institutions are determined.

*Key words:* crimes of an international nature, international crimes, cooperation in the investigation of crimes, forensic expertise, international expert cooperation.

УДК 341.01

**Т. А. Грабович***кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри міжнародного права та міжнародних відносин  
Національного університету «Одеська юридична академія»***ПЕРВИННІ ТА ВТОРИННІ НОРМИ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА  
В КОНТЕКСТІ ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ**

**Постановка проблеми.** Міжнародно-правова відповідальність держави є сукупністю правових відносин, що виникають у зв'язку з її міжнародно-протиправним діянням, або в зв'язку із шкодою, завданою іншим суб'єктам міжнародного права в результаті правомірної діяльності. Відносини відповідальності можуть стосуватися як безпосередньо держави-порушниці і постраждалої держави, так і зачіпати права та інтереси всього міжнародного співтовариства, й мати наслідком відновлення порушеного права, відшкодування матеріальної шкоди, прийняття санкцій або контрзаходів, або ж здійснення компенсації.

Норми, що регулюють міжнародну відповідальність держав – вторинні норми міжнародного права, відрізняються від первинних норм. Вперше вираз «первинні та вторинні» норми використав Г. Бриггз. Посилаючись на проєкт Гарвардської юридичної школи 1929 року, що стосувався відповідальності держав за завдану шкоду іноземцям, Г. Бриггз зазначав, що у тексті застосовувався термін «відповідальність» більш ніж в одному значенні. Здебільшого відповідальність трактувалася як вторинне зобов'язання, джерелом якого є невиконання первинного зобов'язання за міжнародним правом [1, с. 231]. По суті, відмежування первинних і вторинних норм міжнародного права було запроваджено з чіткою практичною метою: у процесі кодифікації норм про міжнародно-правову відповідальність держав зосереджувати увагу виключно на нормах міжнародної відповідальності та виключити з цього процесу первинні норми, порушення яких породжує відповідальність [2, с. 28]. Не слід оминати той важливий факт, що встановлення норми і змісту зобов'язання, – це одне, а встановлення того, чи було порушено це зобов'язання, і якщо так, то якими повинні бути наслідки цього порушення, – це інше. Тільки другий аспект є частиною сфери міжнародної відповідальності як такої. Комісія міжнародного права ООН (далі – КМП ООН, Комісія) підкреслила, що зміщення цих понять призвело б до виникнення перешкоди до кодифікації норм про міжнародну відповідальність [3, с. 170]. На цьому факті чітко зацентрував увагу П. М. Куріс, вважаючи помилковим визначення, навіть і непрямого, змісту порушеного міжнародного зобов'язання замість вивчення норм відповідальності, коли, напри-

клад, при дослідженні відповідальності за акти, прийняті парламентами, деякі вчені намагаються встановити, чи порушує міжнародні зобов'язання держави закон про націоналізацію [4, с. 165].

**Стан дослідження.** Різноманітні аспекти багатогранної проблеми міжнародно-правової відповідальності держав висвітлено у значній кількості наукових розробок. Серед авторів, які внесли вагомий внесок у розвиток цієї проблеми слід назвати таких вітчизняних та закордонних вчених: Р. Аго, С. Ф. Амерасінг, В. Ф. Антипенко, С. С. Андрейченко, К. А. Важна, В. А. Василенко, Л. Г. Гусейнов огли, К. О. Дейкало, О. В. Задорожній, А. Зайберт-Фор, І. І. Лукашук, Дж. Кроуфорд, П. М. Куріс, Д. Б. Левін, В. А. Мазов, Д. Макголдрик, С. Оллесон, А. Пеллет, М. Соренсен та ін. Водночас питання розмежування між первинними та вторинними нормами міжнародного права та практичних аспектів такого розмежування не отримало достатнього відображення.

**Мета статті** полягає у висвітленні сутності первинних та вторинних норм міжнародного права, а також на проведенні розмежування між ними у контексті дослідження проблематики міжнародної відповідальності держави.

**Виклад основного матеріалу.** До права міжнародної відповідальності належать принципи і норми, які регулюють виникнення, зміст та здійснення відносин, що є результатом порушення міжнародно-правових зобов'язань, визначають права та обов'язки, що впливають з цих відносин. Для цих норм, що мають значну специфіку, КМП ООН використала поділ норм на первинні і вторинні. До первинних належать норми, які безпосередньо регулюють поведінку суб'єктів, покладаючи на них певні зобов'язання в тій чи іншій сфері. До вторинних – норми, що визначають правові наслідки невиконання зобов'язань, передбачених первинними нормами [5, с. 64].

КМП ООН у процесі кодифікації норм про міжнародну відповідальність держав неодноразово порушувала тему розмежування між «первинними» та «вторинними» нормами міжнародного права, що відображено зрештою у прийнятих Статтях про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р. Так, ще 1969 року при розгляді теми «Відповідальність держав» на XXI сесії КМП ООН наголошувалося



на відмінності між первинними, матеріальними нормами міжнародного права з одного боку та вторинними чи функціональними нормами, з іншого боку. Первинні норми були покликані впливати безпосередньо на поведінку держав; вторинні норми, що визначали відповідальність держави, мали на меті сприяти практичній реалізації змісту міжнародного права, що міститься в первинних нормах [6, с. 109].

КМП ООН наголосила на тому, що міжнародна відповідальність має аспекти, що значно відрізняються від інших питань, що були об'єктом її кодифікації. Комісія відзначила, що зазвичай у проєктах вона займалася визначенням норм міжнародного права, які в тій чи іншій сфері міждержавних відносин передбачали певні зобов'язання держав і які можна назвати «первинними». Починаючи розгляд питання про відповідальність, Комісія, навпаки, сконцентрувалася на встановленні інших норм, які на противагу першим можна назвати «вторинними», оскільки ці норми мають на меті визначити правові наслідки невиконання зобов'язань, передбачених «первинними» нормами [3, с. 169-170].

Статті про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння [7] не визначають змісту зобов'язань, встановлених конкретними первинними нормами, не тлумачать їх, не стосуються також питання про дію або тривалість дії конкретних первинних зобов'язань стосовно тієї чи іншої держави. Питання про те, чи є держава учасником юридично чинного договору, чи має цей договір або будь-які з його положень силу для даної держави і яким чином слід тлумачити цей договір, відносяться до сфери права міжнародних договорів. Це також стосується *mutatis mutandis* інших «джерел» міжнародних зобов'язань, таких, як звичаєве міжнародне право [8].

Тому, займаючись підготовкою Проєкту статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння, Комісія зосередила дослідження на встановленні норм, які регулюють відповідальність, проводячи при цьому чітке розмежування між цим завданням та тим, що полягає у встановленні норм, що покладають на держави зобов'язання, порушення яких може спричинити за собою відповідальність. Комісія вважала це чітке розмежування необхідним, для того щоб «намалювати чітку картину еволюції питання про міжнародну відповідальність і дозволити розглянути це питання в цілому» [3, с. 169-170].

Зміст зобов'язань, закріплених в «первинних» нормах, не може не братися до уваги при визначенні змісту та наслідків правопорушення. «Первинні», або основні норми міжнародного права, і «вторинні», або норми міжнародно-правової відповідальності, необхідно розглядати в їх взаємному зв'язку та взаємозумовленості. Інакше

кажучи, без з'ясування змісту основних норм і прав і обов'язків суб'єктів міжнародного права, що з них витікають, неможливо визначити точні наслідки порушення таких норм та розмежувати категорії правопорушень [9, с. 12-13], тому у кожному випадку слід проводити аналіз первинних норм, міжнародного права, що були порушені певною державою та вторинних норм міжнародного права, які спрямовані на регламентацію міжнародно-правової відповідальності [10, с. 31]. Так, до прикладу, міжнародно-правова відповідальність держави у сфері використання атомної енергії, що регулюється «вторинними» нормами міжнародного права, має особливості, що впливають як із специфіки зобов'язань, що встановлені «первинними» нормами міжнародного права, що можуть мати як договірний так і звичаєвий характер, так і шкідливих наслідків, які настають у разі порушення таких зобов'язань.

Розмежування між первинними та вторинними нормами міжнародного права має практичне значення. Таке розмежування дозволяє переглянути і розвинути деякі загальні норми про відповідальність, при цьому не виникає необхідності вирішувати безліч питань про зміст або застосування конкретних норм, порушення яких може спричинити за собою відповідальність [11, п. 16].

Так, широкому обговоренню підлягало питання про те, чи настає відповідальність держави за відсутності шкоди або збитків іншій державі або державам. Якщо під шкодою розуміються збитки, що піддаються грошовій оцінці, то абсолютно ясно, що вона не завжди необхідна. Разом з тим існують певні ситуації, коли юридична шкода іншій державі відсутня, якщо вона не зазнала матеріальної шкоди. Ця позиція відрізняється залежно від розглянутої матеріальної або первинної норми [11, п. 16]. Наприклад, взяте за договором зобов'язання прийняти одноманітний закон порушується внаслідок відмови прийняти такий закон, і іншій державі немає необхідності вказувати на будь-яку конкретну шкоду, яку вона понесла через таку відмову. Відповідь на питання про те, чи має місце порушення будь-якого конкретного зобов'язання безпосередньо через відмову відповідальної держави вжити заходів або для цього має відбутися будь-яка додаткова подія, залежить від змісту і тлумачення первинного зобов'язання і не може бути надана абстрактно [10, с. 36]. Таким чином, не закріплення у Статтях про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння обов'язкового елемента шкоди для кваліфікації діяння як міжнародно-протиправного, не означає відсутності даного елемента в інших міжнародних нормах.

Дж. Кроуфорд відзначав, що аналогічний метод можна застосувати й щодо питання про те, чи необхідний певний «психічний елемент», або

*culpa*, для настання відповідальності держави або ж відповідальність держави є «суворою» або навіть «абсолютною», або ж вона залежить від «належної обачності» [11, п. 16]. КМП ООН з цього приводу заявила, що питання про те, чи відповідальність є «об'єктивною» чи «суб'єктивною», у цьому сенсі залежить від обставин, включаючи зміст відповідного первинного зобов'язання. У Статтях не викладається ніякої загальної норми з цього приводу. Це вірно і для інших критеріїв, незалежно від того, чи пов'язані вони в певній мірі з порушенням, виною, недбалістю або вимогою належної обачності. Такі критерії варіюються в залежності від обставин з причин, які в кінцевому рахунку пов'язані з об'єктом і метою норми договору або іншої норми, що лежить в основі первинного зобов'язання. У статтях не встановлюється ніякої презумпції по відношенню до різних можливих критеріїв. Це – питання тлумачення і застосування первинних норм у кожному конкретному випадку [10, с. 34-35].

Водночас на практиці виникають певні складнощі за такого підходу, зокрема через те, що більшість первинних норм міжнародного права не може бути так витлумачено, адже такі норми не передбачають конкретних вимог щодо вини. Так, зобов'язання надати мирний прохід у галузі морського права, або зобов'язання органів держави забезпечити належний захист іноземців не містять такої вказівки. У таких випадках, прагматизм означає делегування проблеми в практику з тим, щоб покласти тягар доказування на судові або інші установи, які застосовують закон [12, с. 6-7].

Варто також наголосити, що розмежування між первинними та вторинними нормами міжнародного права у контексті проблематики міжнародної відповідальності держави не позбавлене певних спірних моментів. Зокрема, постало питання про доцільність віднесення обставин, що виключають протиправність діяння держав, до вторинних норм міжнародного права. Оскільки норми, що виключають протиправність діяння держав спрямовані на виключення саме протиправності поведінки, а не на відповідальність держави за таку поведінку, то ці норми більш прийнято вважати такими, що складають первинні норми міжнародного права [13, п. 49]. Дійсно, якщо норми, що стосуються обставин, які виключають протиправність діяння, наприклад згода держави або самооборона, порівняти загалом із нормами про відповідальність держав, то перші стосуються поведінки держави, що є за суттю первинними нормами, тоді як останні стосуються наслідків невиконання цих норм [2, с. 29]. Так, до прикладу, якщо держава застосовує самооборону згідно із загальноприйнятим правом на самооборону у міжнародному праві, то вона діє правомірно, протиправність діяння відсутня і, відповідно,

питання про міжнародну відповідальність такої держави взагалі не постає.

Ці приклади ілюструють, що КМП ООН не завжди чітко проводила розмежування між первинними та вторинними нормами. Комісія усвідомлювала цю ситуацію, але, як зазначали багато її членів, кодифікація норм про відповідальність була б неповною, якщо б до уваги не бралися обставини, що виключають протиправність діяння. Тому було прийнято рішення не «займати занадто жорстку позицію з цього питання», слідуючи абсолютній логіці. Практика не витримує занадто жорстких класифікацій, що не можуть враховувати всю складність теми. Так звані вторинні норми можуть стати первинними і *vice-versa*: реалізація відповідальності за допомогою механізмів врегулювання спорів стосується правил поведінки, а отже, первинних норм, які у той самий час є і вторинними нормами, враховуючи, що вони «викликаються» порушенням первинних норм [2, с. 32].

**Висновки.** Проведене дослідження показує, що на протипагу первинним нормам міжнародного права, що визначають зміст та специфіку матеріально-правових зобов'язань держави, отримуючи своє закріплення в договірному та звичаєвому праві, вторинні норми міжнародного права встановлюють наслідки порушення міжнародного первинного зобов'язання.

Як слушно відзначила КМП ООН, тоді як встановлення норм міжнародного права, які називаються «первинними», нерідко вимагає вироблення дуже довгих і вельми численних статей, питання про відповідальність потребує вироблення нечисленних норм, які часто можуть бути сформульовані в досить загальних виразах. Однак можлива лаконічність формулювання зовсім не означає, що мова йде про просту проблему. Навпаки, в зв'язку з кожним аспектом постає безліч складних питань, кожне з яких повинне бути розглянуте, бо всі вони впливають на вибір належного формулювання [3, с. 173]. Водночас з упевненістю можна стверджувати, що відмежування первинних та вторинних норм міжнародного права стало одним із факторів, що дозволив КМП ООН успішно прийняти один з найвизначніших кодифікаційних документів у праві міжнародної відповідальності та уникати змішування положень щодо відповідальності держави з матеріальними нормами, які тягнуть за собою таку відповідальність.

#### Література

1. Report of the ILC. 15th Session. ILC Yearbook. – 1963. – Vol II.
2. David E. Primary and secondary rules / E. David. In J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson (eds). *The Law of International Responsibility*. – 2010. – P. 27-33.
3. Report of the International Law Commission on the work of its twenty-fifth session, 7 May – 13 July 1973. UN Doc. A/9010/Rev.1. URL: [http://legal.un.org/ilc/documentation/english/A\\_9010.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/A_9010.pdf).

4. Курис П. М. Международные правонарушения и ответственность государства / П. М. Курис. – Вильнюс : Минтис, 1973. – 279 с.

5. Лукашук И. И. Право международной ответственности / И. И. Лукашук. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 432 с.

6. Yearbook of the International Law Commission. Summary records of the twenty-first session. 2 June – 8 August 1969. – 1969. – Vol. I. UN Doc. A/CN.4/SER. A/1969.

7. Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts (2001) // Official Records of the General Assembly. Fifty-sixth session. Supplement № 10. UN Doc. A/56/10.

8. Materials on the responsibility of states for internationally wrongful acts / ST/LEG/SER B/25 / 2012. URL: [http://legal.un.org/legislative-series/documents/Book25/Book25\\_RoS.pdf](http://legal.un.org/legislative-series/documents/Book25/Book25_RoS.pdf).

9. Мазов В. А. Ответственность в международном праве : проблемы кодификации и прогрессивного развития норм и принципов международно-правовой ответственности / В. А. Мазов. – М. : Юрид. лит., 1979. – 151 с.

10. Commentaries to the draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty-third session. – 2001. – Vol. II, Part Two.

11. First report on State Responsibility by Mr. James Crawford / International Law Commission. Fiftieth session. Geneva, 20 April – 12 June 1998. New York, 27 July – 14 August 1998. – UN Doc. A/CN.4/490.

12. Андрейченко С. С. Питання вини держави в контексті тлумачення первинних міжнародно-правових норм / С. С. Андрейченко // Право і суспільство. – 2014. – № 5. – С. 3-8.

13. Ago. Eighth Report. – ILC Yearbook, 1979. – Vol. 11(1).

#### Анотація

**Грабович Т. А. Первинні та вторинні норми міжнародного права в контексті питання відповідальності держави. – Стаття.**

У статті розглядається сутність первинних та вторинних норм міжнародного права у контексті дослідження питання міжнародно-правової відповідальності держави. Проводиться розмежування між первинними та вторинними нормами міжнародного права, відзначається практична значимість такого розмежування. Обґрунтовується, що на противагу первинним нормам міжнародного права, що визначають зміст та

специфіку матеріально-правових зобов'язань держави, отримуючи своє закріплення в договірному та звичаєвому праві, вторинні норми міжнародного права встановлюють наслідки порушення міжнародного первинного зобов'язання.

**Ключові слова:** первинні норми, вторинні норми, міжнародна відповідальність, Статті про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння.

#### Аннотация

**Грабович Т. А. Первичные и вторичные нормы международного права в контексте вопроса ответственности государства. – Статья.**

В статье рассматривается сущность первичных и вторичных норм международного права в контексте исследования вопроса о международно-правовой ответственности государства. Проводится разграничение между первичными и вторичными нормами международного права, отмечается практическая значимость такого разграничения. Обосновывается, что в противовес первичным нормам международного права, определяющих содержание и специфику материально-правовых обязательств государства, и получающих свое закрепление в договорном и обычном праве, вторичные нормы международного права устанавливают последствия нарушения международного первичного обязательства.

**Ключевые слова:** первичные нормы, вторичные нормы, международная ответственность, Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния.

#### Summary

**Grabovich T. A. Primary and secondary rules of international law in the context of the state responsibility. – Article.**

The article examines the essence of primary and secondary rules of international law in the context of the issue of international responsibility of the state. A distinction between primary and secondary rules is made, the practical significance of such a distinction is noted. It is substantiated that, in contrast to the primary rules of international law, which determine the content and specifics of the substantive legal obligations of the state, and are enshrined in treaties and customary law, secondary rules establish the consequences of a violation of an international primary obligation.

**Key words:** primary rules, secondary rules, international responsibility, ILC, Articles on the responsibility of states for internationally wrongful acts.

УДК 341.4

*А. Л. Колодчина*  
*аспірант кафедри управління безпеки,*  
*правоохоронної та антикорупційної діяльності*  
*ПрАТ «Вищий навчальний заклад*  
*«Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

## МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНОЮ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЗАСУДЖЕНИХ У МІСЦЯХ НЕСВОБОДИ

**Постановка проблеми.** Методологія дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи має не тільки предметний, а й пізнавальний зміст, оскільки вкрай важливо з'ясувати, якими шляхами, якими прийомами і методами, у яких логічних формах відбувається перегляд існуючих передумов і підходів до інтерпретації матеріалу, що вивчається.

З метою визначення критерію зрілості дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи ми застосували відповідний методологічний інструментарій. Це дало змогу нам розробити певний категоріальний науковий апарат та застосувати філософсько-методологічні принципи.

Водночас у зв'язку з небажанням адміністрацій установ виконання покарань надавати інформацію до Міністерства юстиції України про факти невиконання персоналом місць несвободи відносно засуджених міжнародних стандартів, методологічне обґрунтування дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи має велике значення.

**Метою статті** є вивчення методології дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи.

Теоретичною базою дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи є наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених, таких як: К. А. Автухов, Ю. М. Антонян, І. Г. Богатирьов, А. І. Богатирьов, В. В. Голіна, Б. М. Головкін, В. К. Грищук, І. М. Даньшин, С. Ф. Денисов, Т. А. Денисова, О. М. Джужа, В. М. Дрьомін, О. О. Дудоров, А. Ф. Зелінський, В. В. Коваленко, О. Г. Колб, І. М. Копотун, О. М. Костенко, В. М. Кудрявцев, О. В. Краснокутський, О. І. Іваньков, В. А. Львович, О. В. Лисодед, М. В. Романов, В. В. Лунєєв, О. С. Міхлін, П. П. Михайленко, О. Г. Михайлик, С. С. Мірошниченко, А. А. Музика, Ю. В. Орел, М. С. Пузирьов, Г. О. Радов, О. В. Старков, А. Х. Степанюк, В. М. Трубников, В. О. Туляков, Г. А. Туманов, П. Л. Фріс, В. Б. Шабанов, О. О. Шкута, В. Є. Южанін, Н. М. Ярмиш, М. М. Яцишин та інших дослідників.

Незважаючи на незначну кількість праць із названої проблематики, маємо повне право констатувати, що вивчення реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи залишається актуальним завданням у силу орієнтування на них, як на загальновизнаний взірць кримінально-виконавчих відносин у сфері виконання покарань.

Крім того, з позиції зміни пріоритетів державної політики щодо реформування ДКВС України, її подальшої демократизації, гуманізації та наближення до міжнародних стандартів існує потреба удосконалення правової бази, організаційно-управлінських та суто кримінально-виконавчих засад реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи.

Безумовна важливість, актуальність та складність теоретичних і прикладних проблем реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи, а також необхідність розроблення практично спрямованих пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення кримінально-виконавчих засад у даній сфері зумовили необхідність підготовки наукової статті.

**Основний зміст статті.** Успіх дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи в багатьох випадках зумовлений комплексним підходом до всіх методів наукового пізнання. Варто підтримати позицію вітчизняного вченого О. Г. Михайлика про те, що саме методологія визначає комплекс методів дослідження, які дозволяють досліднику показати їх співвідношення та функціональне призначення в процесі наукового пошуку [1, с. 143].

А тому, досліджуючи проблему реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи і ми не могли обійти її методологічні засади у цій сфері. Більше того, на думку зарубіжних вчених Б. А. Аканова, Н. А. Карамзіна, ціна проблеми, навіть, якщо вона вирішена, продовжує своє наукове життя, породжуючи нові проблеми [2, с. 17].

Цікавою з позиції нашого дослідження є вислів зарубіжного вченого В. М. Сирих про те, що абсолютних «стерильних» методів, які б використовувалися, не існує.

валися виключно для пізнання правової матерії в умовах інтенсивної інтеграції наукового знання, яким характеризується постмодерн, немає і бути не може. Тому критерієм розмежування спеціально-юридичних та загальнонаукових методів, як зауважує дослідник, є не стільки сфера її використання, скільки ступінь модифікації, глибина пристосування тих чи інших методів до специфіки правових досліджень [3, с. 12].

Ця думка вченого для нас особливо важлива у методологічному плані, оскільки застосування персоналом місць несвободи міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених може бути здійснено лише після того, як вони досягнуть свого завершення у кримінально-виконавчому законодавстві України.

Показовість реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи призводить до порушення з боку персоналу місць несвободи прав засуджених та викликає постійне звернення останніх до Європейського суду з прав людини. До речі, реалізація Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи – це об'єктивно породжена самим життям система захисту прав засуджених і визначається вона ступенем розвитку та єдністю системи кримінально-виконавчих відносин у місцях несвободи.

Вітчизняні вчені С. Д. Гусарев та О. Д. Тихомиров під методологію юридичної науки розуміють систему принципів і способів організації, побудови та здійснення теоретико-пізнавальної юридичної діяльності в галузі дослідження державно-правової дійсності, а також вчення про цю систему [4, с. 34]. Саме тому, проводячи дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи ми не могли обійти його без окреслення відповідних методологічних засад щодо напрямів здобуття необхідної інформації, її творчої переробки й закріплення значущих фактів.

На думку вітчизняного вченого Ю. О. Новосад, методологія дослідження обумовлена інтеграційними та глобалізаційними процесами, що відбуваються в Європі та світі, його переходом від методологічного монізму до світоглядно-методологічного плюралізму. Це зумовлює необхідність концептуального перегляду традиційних уявлень про державно-правові закономірності та поглибленого осмислення ролі юридичної науки в сучасному суспільстві.

При цьому, як зазначає вчений, глибокий аналіз усіх явищ, визначення принципових орієнтирів подальшого розвитку правознавства є найважливішим напрямом наукових досліджень, основою ефективності яких має бути методологія правознавства. Враховуючи зазначене, як зауважує Ю. О. Новосад, формування методологічної

системи є першочерговим завданням сучасної юриспруденції [5, с. 102].

На важливість формування цілісної методології та застосування її в кримінально-виконавчій науці акцентували увагу, зокрема, такі вчені, як: В. М. Трубников, який наголошував на виділенні серед спеціально-наукових методів порівняльно-правовий [6, с. 54]; А. Х. Степенюк, на його думку, завдяки методології уможливується теоретико-прикладне дослідження діяльності з виконання покарань, як складової системи, що саморозвивається [7, с. 39]; М. С. Пузирьов – у власному дослідженні переконував у важливості застосування у кримінально-виконавчій науці методології порівняльного аналізу виконання покарання у виді позбавлення волі [8, с. 30]; А. І. Богатирьов розкриваючи методологічний інструментарій власного дослідження стверджує, що нині вітчизняні та зарубіжні вчені пенітенціарного спрямування застосовують переважно правовий, соціологічний, державно-управлінський, економічний метод [9, с. 152].

У контексті нашого дослідження ми звернули увагу на позицію вітчизняного вченого В. М. Дрьоміна, який у власних наукових працях доводить, що ознайомлення ним з темами кримінологічних досліджень показує, що практичний аспект у більшості з них переважає. Проблема полягає в тому, що, з одного боку, дослідники часто просто оперують цифрами замість вивчення реального життя людей, з другого, у нашому суспільстві не створено механізму впровадження результатів кримінологічних досліджень у практику запобігання та протидії злочинності [10, с. 389].

Схожі міркування з цього приводу можна зустріти й в науковців кримінально-правового напрямку. Так, Ю. В. Голік наголошує на тому, що методологія є інтегральним поняттям, яке об'єднує низку компонентів, зокрема, світогляд, діалектичні категорії, загально- та приватно-наукові методи. На його переконання, методологія – це система координат, а метод – вектор пошуку і дії [11, с. 8].

Таким чином, методологія науковцями поділяється на дві частини: загальна методологія та методологія галузевих наук, в тому числі й кримінально-виконавча методологія, яка розробляється переважно фахівцями пенітенціарного права.

Поряд з цим, Г. В. Гребеньков та Є. С. Назимко зазначають, що у науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення змісту поняття «методологія» і, наводячи існуючі точки зору стосовно її змістовного навантаження та визначень з позицій наукознавства, філософії, теорії держави та права, припускають, що методологія – це вчення про метод наукового пізнання і практичного перетворення дійсності, а метод, система методів – це сукупність засобів і прийомів дослідження. При цьому, найважливішим завданням

методології вони вбачають вивчення закономірностей розвитку засобів і прийомів дослідження, їх взаємного впливу, диференціації та субординації [12, с. 22-25].

Щодо методології власне нашого дослідження під нею варто розуміти: систему методів наукового пізнання, які дозволяють нам досліджувати та застосовувати на практиці пізнавальні процеси, сутність та зміст реалізації Україною міжнародних стандартів захисту прав засуджених у місцях несвободи.

Саме тому, в більшості сучасних досліджень науковці обґрунтовують свій методологічний інструментарій з попереднього переосмислення успадкованого філософського світогляду на явища і процеси, які вивчаються і потребують певного наукового пошуку. А відтак, пізнавальні проблеми реалізації Україною міжнародних стандартів захисту прав засуджених в місцях несвободи набувають особливої гостроти, оскільки об'єктивно виникає потреба й у визначенні його методологічного інструментарію.

Такої позиції дотримується і зарубіжний вчений Д. А. Керімов, який вважає, що «методологія» – це вчення про структуру, логічну організацію, методи, засоби і форми діяльності дослідника в процесі пізнання ним досліджуваних явищ. Більше того, вчений поєднуючи пізнавальні можливості всіх наук, доводить, що методологія примножує і збагачує дослідницький потенціал кожної з них. При цьому єдність діалектики, гносеології та логіки як методологічного ядра в пізнавальному процесі виступає як засіб суб'єктивного осмислення об'єктивного розвитку, який, оволодівши масами, перетворюється завдяки громадській практиці на «другу об'єктивність». Важливим, у зв'язку з цим, є такий його висновок: методологія будь-якого наукового дослідження не повинна обмежуватися лише пошуком методів наукового пізнання. Її основу має становити низка взаємопов'язаних компонентів, перелік яких залишається відкритим [13, с. 44].

Варто також звернути увагу на позицію вітчизняного вченого О. О. Шкути, який у власному дослідженні зауважував про те, що на сучасному етапі розвитку пенітенціарної науки методологічний інструментарій відповідних положень залишається переважно атрибутивною складовою дисертаційних робіт і монографій, оскільки будь-яке серйозне дослідження розпочинається з окреслення методологічних засад щодо напрямків здобуття необхідної інформації, її творчого перероблення й закріплення значущих фактів [14, с. 23].

Таким чином, узагальнюючи наукові підходи щодо формування методологічного інструментарію реалізації Україною міжнародних стандартів захисту прав засуджених у місцях несвободи, робимо висновок, що під методологічним інструмен-

тарієм слід розуміти сукупність наукових підходів, способів, процедур та методів, які застосовує персонал установ виконання покарань Міністерства юстиції України з метою реалізації Україною міжнародних стандартів захисту прав засуджених в місцях несвободи.

**Висновок.** Підводячи підсумки викладених в даній статі роздумів, щодо реалізації Україною міжнародних стандартів захисту прав засуджених у місцях несвободи варто зазначити, що їх методологія – це самоорганізована система наукового знання, яка вивчає проблему реалізації Україною міжнародних стандартів захисту прав засуджених у місцях несвободи та, фактично, через вірне використання персоналом місць несвободи методів та засобів наукового знання, дозволяє їм розробити комплекс науково обґрунтованих шляхів удосконалення захисту прав засуджених у місцях несвободи.

### Література

1. Михайлик О. Г. Методологічний інструментарій дослідження насильства у виправних колоніях України. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2018. № 3 (5). С. 143-152.
2. Аканов Б. А., Карамзин Н. А. Основы научных исследований; под ред. В. М. Мулдахметова. Алма-Ата: Мектен. 1989. 136 с.
3. Сырых В. М. Метод правовой науки: (основные элементы, структура). Москва: Юрид. лит., 1980. 176 с.
4. Гусарев С. Д., Тихомиров О. Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності): навч. посіб. Київ: Знання, 2005. С. 34.
5. Новосад Ю. О. Про деякі змістовні елементи діяльності прокуратури України як суб'єкта запобігання злочинам. *National law journal: theory and practice*. 2016. № 6 (22). С. 101-104.
6. Трубников В. М. Уголовно-исполнительное право Украины: учебник. Донецк: ДИВД МВД Украины. 1999. 640 с.
7. Степанюк А. Х. Актуальні проблеми виконання покарань (сутність та принципи кримінально-виконавчої діяльності: теоретико-правове дослідження): автор. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Харків. нац. юр. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2002. 38 с.
8. Пузирьов М. С. Порівняльний аналіз виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк в Україні та зарубіжних країнах: монографія. Київ: ВД «Дакор», 2018. 514 с.
9. Богатирьов А. І. Методологічні засади дослідження проблем пенітенціарної злочинності в Україні. *Право і суспільство*. 2017. № 2. С. 151-155.
10. Дрьомин В. М. Институциональная концепция преступности. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2013. № 1 (1). С. 388-408.
11. Философия уголовного права / сост. ред. и вступ. статья докт. юрид. наук, проф. Ю. В. Голика. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 334 с.
12. Гребеньков Г. В., Назимко Є. С. Методологія кримінально-правових досліджень: наук.-практ. посіб. Донецьк: «Цифрова типографія», 2012. 134 с.
13. Керімов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права): монография. 5-е изд. М.: Изд-во СГУ, 2011. 520 с.

14. Шкута О. О. Пенітенціарна система України: теоретико-прикладна модель. Монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 366 с.

#### Анотація

**Колодчин В. В. Методологія дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи.** – Стаття.

У статті розкрито методологію дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи. Виокремлено наукові позиції вітчизняних та зарубіжних вчених на предмет методології дослідження. Сформульовано визначення методологічного інструментарію реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи.

*Ключові слова:* методологія, дослідження, реалізація, міжнародні стандарти, захист, права, засуджений, місце несвободи.

#### Аннотация

**Колодчин В. В. Методология исследования реализации Украиной международных стандартов в сфере защиты прав осужденных в местах несвободы.** – Статья.

В статье раскрыта методология исследования реализации Украиной международных стандартов в сфере за-

щиты прав осужденных в местах несвободы. Выделены научные позиции отечественных и зарубежных ученых на предмет методологии исследования. Сформулировано определение методологического инструментария реализации Украиной международных стандартов в сфере защиты прав осужденных в местах несвободы.

*Ключевые слова:* методология, исследование, реализация, международные стандарты, защита, права, осужденный, места несвободы.

#### Summary

**Kolodchin V. V. Methodology for the study of Ukraine's implementation of international standards in the field of protection of the rights of convicts in places of non-freedom.** – Article.

The article discloses the methodology of the study of Ukraine's implementation of international standards in the field of protection of the rights of convicts in places of non-freedom. The scientific positions of domestic and foreign scientists for the methodology of research have been identified. The definition of methodological tools for the implementation by Ukraine of international standards in the field of protection of the rights of convicts in places of non-freedom has been formulated.

*Key words:* methodology, research, implementation, international standards, protection, rights, convicted person, places of non-freedom.

*І. С. о. Нуруллаєв*  
кандидат юридичних наук,  
суддя Харківського окружного  
адміністративного суду

## СУДОВІ РІШЕННЯ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА У ПРОТИДІ ЗЛОЧИННОСТІ

Питання юридичної природи та значення судових рішень як джерела міжнародного права вже давно є предметом жвавих дискусій серед науковців. Передусім це обумовлено положеннями ст. 38 Статуту Міжнародного суду ООН, в якій передбачено, що Суд зобов'язаний вирішувати передані йому спори на основі міжнародного права і для цього він застосовує в якості додаткового засобу для визначення правових норм із врахуванням зауваження, що закріплене в статті 59 Статуту, судові рішення та доктрини найбільш кваліфікованих спеціалістів з публічного права різних націй [1].

Рішення міжнародних судів є предметом дослідження праць таких вчених як Б. Аршаковський, Н. Блажівська, В. Буткевич, О. Вайцеховська, О. Гайдулін, С. Задорожна, Т. Зацепіна, У. Дженкс, А. Б. Мезяєв, О. Рябцевич, Г. Тункін, Г. Шварценбергер, І. Шаркова, С. Шевчук, Ю. Щокін, Дж. Фітцморіс та багатьох інших.

Метою статті є дослідити правову природу рішень міжнародних судів як джерел міжнародно-правового регулювання міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю.

Рішення міжнародних арбітражів чи судів є обов'язковими для сторін справи з огляду на їх правову природу та зобов'язання держав учасниць відповідних міжнародних договорів, що зокрема впливає з ст. 94 Статуту ООН, в якій зазначено, що «кожен член Організації Об'єднаних Націй зобов'язується виконувати рішення Міжнародного Суду з тієї справи, в якій він є стороною» [2], а також ст. 59 Статуту Міжнародного Суду ООН, в якій закріплено, що його рішення є обов'язковим лише для сторін справи і лише щодо цієї справи [1].

Стосовно рішень Міжнародного кримінального суду слід зазначити, що відповідно до ст. 105 Римського статуту «із дотриманням умов, які держава могла обговорити на підставі п. 1 (b) статті 103, вирок про призначення покарання у вигляді позбавлення волі є обов'язковим для держав-учасниць, які ні в якому разі не можуть його змінити» [3].

Отже, передусім ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН передбачає, що Суд повинен діяти при розгляді переданих йому справ застосовуючи норми міжнародного права, керуючись ними, тобто здійснюючи правозастосування.

При цьому Міжнародний Суд може використовувати свої рішення як допоміжні засоби для визначення правових норм і в цій якості вони мають

важливе значення оскільки ними, як зазначає Т.Н. Зацепіна, здійснюється «підтвердження існування та юридичної конкретизації звичаєвих норм» [4]. Такий висновок вона аргументує прикладом рішення Міжнародного Суду у справі Нікарагуа проти США від 27 червня 1986 року, де визначено, що положення п. "g" статті 3 резолюції Генеральної Асамблеї ООН 1974 року щодо визначення агресії, стало нормою міжнародного звичаєвого права [4].

Важливим є також те, що рішення міжнародних і регіональних судів шляхом правозастосування тих чи інших юридичних джерел міжнародного права надають їм ознаку реального фактичного джерела права. Однією із вимог визнання правила міжнародним звичаєм є його міжнародне визнання, основним із шляхів якого є його визнання міжнародним судом і застосування при вирішенні справи. З цього приводу влучно висловився О.І. Рябцевич, який вивчив цей аспект на прикладі діяльності Міжнародного кримінального трибуналу з колишньої Югославії та Міжнародного кримінального трибуналу щодо Руанди, вважає, що «врахування міжнародних судових прецедентів можливе як допоміжного джерела міжнародного права (у значенні ст. 38 Статуту Міжнародного суду ООН) для встановлення: (1) існування міжнародно-правового звичаю; (2) існування «загального принципу права»; (3) вихідного змісту міжнародно-правових норм при їх тлумаченні. Таким чином, судді міжнародних кримінальних трибуналів вправі лише брати до уваги страбурзьке прецедентне право» [5].

Міжнародним судовим рішенням, як зазначає О.Р. Вайцеховська, притаманні такі ознаки: 1) локальність (обов'язковість тільки для сторін, які беруть участь у справі, і тільки по даній справі); 2) ситуативність і незапланованість появи; 3) неупередженість (в силу відсутності політичного інтересу у суддів); 4) авторитетність (до складу міжнародних судів входять загальноновизнані фахівці з міжнародного права) [23, с. 184].

Окрім цього, дійсна практика діяльності міжнародних судів, зокрема таких як Міжнародний Суд ООН, Міжнародний кримінальний суд, Міжнародні трибунали, Суд Європейського Союзу, Європейський суд з прав людини, свідчить про те, що їх рішення можуть містити правові позиції, що мають загальний характер, зокрема свої рішення



вони часто обґрунтовують загальними принципами права, що широко визнані державами членами міжнародного співробітництва.

У низці випадків ці принципи застосовувалися Міжнародним Судом ООН без згадування їх як загальних принципів права. Це мало місце по відношенню до таких принципів, як «добросовісність, незловживання правом, відповідальність за правопорушення. Частіше використовувалися процесуальні принципи (наприклад, ніхто не може бути суддею у власній справі, рівність сторін у спорі, пріоритет спеціального закону тощо)» [6]. Дія загальних принципів має певну специфіку: «у міжнародній сфері головною сферою їх застосування є міжнародне право захисту прав людини та основних свобод. Зокрема, ці принципи використовуються судами з прав людини та кримінальними трибуналами: 1) наступний закон скасовує попередній; 2) рівний над рівним влади не має; 3) ніхто не може передати іншому більше прав, ніж він сам має; 4) закон, який має більшу юридичну силу, скасовує закон, який має меншу юридичну силу» [6, с. 47].

Однак, міжнародні суди наділені також правом здійснювати тлумачення окремих джерел міжнародного права. Зокрема, в ст. 36 Статуту Міжнародного Суду закріплено, що «держави-учасниці дійсного Статуту можуть в будь-який час заявити, що вони визнають без особливої на те згоди, *ipso facto*, стосовно будь-якої іншої держави, що прийняла на себе таке ж зобов'язання, юрисдикцію Суду обов'язковою з усіх правових спорів, що стосуються: а) тлумачення договору; б) будь-якого питання міжнародного права; с) наявності факту, який якщо він буде встановлений, являтиме собою порушення міжнародного зобов'язання; д) характеру та розмірів відшкодування, що належить за порушення міжнародного зобов'язання» [1].

В свою чергу Європейський суд з прав людини відповідно до статей 42-44 Конвенції про захист прав людини та основних свобод має право приймати рішення в конкретній справі з подальшою їх публікацією, а в ст. 30 Конвенції закріплено право суду здійснювати тлумачення Конвенції чи протоколів до неї, яке закріплюється в змісті рішення, а в ст. 32 Конвенції до компетенції Європейського суду з прав людини віднесено всі питання, що стосуються тлумачення її положень [7].

Практика діяльності міжнародних судів, показує, що в окремих випадках вони вельми розширено тлумачать положення Статутів та інших установчих документів, створюючи тим самим нові правові норми. Так, Зацепіна Т.Н. в ході аналізу діяльності Суду Європейський Співтовариств (нині – Суд Європейського Союзу) зазначає, що «така досить вільна інтерпретація положень європейських договорів досить часто використовується Судом для того, щоб закріпити ті чи інші повноваження за певним органом Європейських Співтовариств,

які установчими актами не передбачалися» [4]. В свою чергу, Європейський суд з прав людини відповідно до наданих йому повноважень конкретизує положення Конвенції про захист прав людини та основних свобод (Ради Європи, 1950 року) і встановлює правові положення матеріального та процесуального характеру, що безпосередньо не випливають зі тексту Конвенції, які спрямовані на детальну регламентацію порядку реалізації закріплених в ній прав; визначають зміст конкретного права і гарантії його дотримання» [4].

Слід зазначити, що відповідно до ч. 2 ст. 38 Статуту Міжнародного суду ООН, застосування при вирішенні спорів джерел міжнародного права, які зазначені в частині першій ст. 38 Статуту, не обмежує право Суду вирішувати спори *ex aequo et bono*, якщо сторони з цим згодні [1]. **Ex aequo et bono** — це латинський вираз, що перекладається як «справедливо та по доброму», та означає такий спосіб винесення рішення судом, за якого суд не пов'язаний жорсткими нормами права, а керується міркуваннями справедливості і здорового глузду. Розгляд справ *ex aequo et bono* (справедливо і по доброму) бере свій виток із римського права, відповідно до якого арбітри (*recuperatores*) могли відступати від букви закону та керуватися при винесенні рішення принципом справедливості та застосовувати заходи примирення сторін. Вказаний принцип, як зазначає Шаркова І.М. та Спабібухов Н.І., дає можливість суду корегувати норми позитивного права та певною мірою відступати від них, враховуючи індивідуальні особливості кожної конкретної справи [8, с. 36]. Найвідомішими прикладами застосування принципу справедливості та визнання його загальним принципом права, що належить до джерел міжнародного права, є рішення судді Гудзона 1937 р. винесене за результатами розгляду спору між Голландією та Бельгією, у якому висловлено, що «відповідно до ст. 38 Статуту або незалежно від цієї статті суддя має певну свободу розглядати принцип справедливості в межах міжнародного права, яке повинно бути застосоване» [9].

Інтерпретаційні акти Міжнародного суду та Європейського суду з прав людини розраховані на багаторазове застосування й використання не лише сторонами справи, а й іншими суб'єктами міжнародного права в якості загального права. Н. Блажівська зазначає, що в цьому проявляється нормативний характер актів зокрема Європейського суду з прав людини, який «один раз витлумачивши норму Конвенції, неодноразово використовує таке тлумачення у своїх рішеннях. Крім того, первісне рішення Європейського суду, що містить зразок тлумачення норм Конвенції, є прецедентом тлумачення. Прецедент тлумачення являє собою пілотне тлумачення Європейським судом норм Конвенції, яке в подальшому застосо-

ується як зразок тлумачення норм конвенції під час розгляду аналогічних спорів з іншим суб'єктивним складом» [10, с. 145]

В міжнародно-правовій доктрині визнано, що правило можна вважати самостійною нормою лише в тому випадку, якщо воно містить в собі положення, які розвивають, конкретизують приписи, що містяться в самому принципі або нормі [4].

Тут слід нагадати, що правова позиція є частиною судового рішення і є обов'язковою передусім для сторін-учасниць спору в силу визнання ними юрисдикції суду і може розглядатися як партикулярна (локальна) норма. Проте така правова позиція в подальшому впливає і на сам міжнародний суд, який безпосередньо створив таке правило, оскільки при розгляді аналогічного спору за участю інших сторін він не може ігнорувати встановлену раніше та зафіксовану в рішенні конкретизуючого чи інтерпретаційного характеру правову позицію і в силу принципів справедливості та суверенної рівності повинен її застосовувати.

Вплив Європейського суду з прав людини на зміну загального ставлення до міжнародних судових рішень, як зазначає В.Г. Буткевич, полягав в тому, що він у своїх рішеннях «на чільне місце поставив свої попередні рішення (прецеденти) і не бажає від них відходити, навіть якщо комусь здається, що він цим порушує Конвенцію» і «мотивуючи свої судові рішення власними прецедентами, Суд фактично зобов'язав держави поважати їх і брати за основу в аргументації їхніх позицій у власних справах» [11, с. 136-137].

В свою чергу С.В. Шевчук досліджуючи практику Суду ООН і Постійної палати міжнародного правосуддя, звернув увагу на те, що вони посиляються на власні рішення, рішення міжнародних арбітражів і національних судів, і це хоча й не є наслідком дії доктрини прецеденту, але «нагадує доктрину *jurisprudence constante* в континентальному праві, коли суд вважає себе фактично зв'язаним своєю попередньою практикою та зобов'язаний її дотримуватися. Більше того, судді з країн англосаксонської правової сім'ї прямо використовують формулювання, запозичені з доктрини *stare decisis*» [12, с. 445].

Визнання прецедентного права міжнародних судів в якості джерела міжнародного права знаходить все ширше офіційне підтвердження як в самих рішеннях міжнародних судів, так і в інших міжнародних документах. Так, насправді самостійним джерелом права судові рішення в якості судового прецеденту визнаються передусім в державах англо-американської правової сім'ї. Проте дискусії щодо визнання рішень міжнародних судів прецедентами (інтерпретаційного чи конкретизуючого норму, що міститься в джерелі міжнародного права) тривають і набирають лише

обертів, і позиції вчених розділились незважаючи на те, прихильниками якої правової системи вони є. Так, Я. Броунли, прихильник підходу до міжнародного права з позицій англо-американського прецедентного права (*common law*), при аналізі судових рішень і, зокрема, ролі судового прецеденту в практиці суду, підкреслив, що «строго кажучи, суд не керується доктриною прецеденту, але тим не менше він прагне забезпечити послідовність судової практики» [13]. Також, Г. Шварценбергер вважав, що «рішення міжнародних судів і трибуналів не мають сили прецедентів в технічному сенсі англійського права» [14 р. 255; 15 с. 161-162]. Аршавський Б.М. зазначає, що «як мінімум передчасним є твердження про те, що судовий прецедент є джерелом міжнародного права. Використання в цій якості судового прецеденту окремими судовими органами (МТКЮ, МТР, МУС, ЄСПЛ, ОРС, СОТ) не дає достатніх підстав для загального висновку» [16, с. 13]

В окремих випадках міжнародні суди формують нову правову позицію, змінюючи попереднє тлумачення правових норм, що застосовують. Таке явище має назву «еволютивне тлумачення». Зокрема у справі ЄСПЛ *Selmouni v. France* (1999), суд, обґрунтовуючи власне рішення, назвав Конвенцію з прав людини та основних свобод «живим інструментом» [17], а дії, які раніше розглядалися ним як «жорстоке та принизливе поводження», розтлумачив як «катування поліцією потерпілого». Отже, як зазначила С.В.Задорожна, «для забезпечення принципу справедливості судовий орган може змінювати зміст норми, саму норму, хоча і не змінює текст основного джерела норми, відмовляючись від своїх рішучих попередніх правових позицій задля забезпечення ефективності та дієвості правозахисту» [18, с. 18].

Таким чином, на сьогодні, переважно міжнародні (регіональні) суди здійснюють тлумачення джерел міжнародного права та здійснюють конкретизацію їх положень, формуючи правові позиції що мають як індивідуальний (прямий вплив на сторони справи), так і загальний характер (в результаті подальшого застосування висловленої правової позиції в наступних справах відповідного суду).

Повноваження Міжнародного кримінального суду з тлумачення норм права закріплені в ч. 2 ст. 21 Римського статуту, в якій закріплено право Суду застосовувати принципи і норми права відповідно до того, як вони були розтлумачені в його попередніх рішеннях, а в ч. 3 ст. 21 закріплено, що «застосування і тлумачення права відповідно до цієї статті має відповідати міжнародно визаним правам людини і не допускати ніякого несприятливого проведення різниці за такими ознаками, як гендерна ознака, як це визначено в пункті 3 статті 7, вік, раса, колір шкіри, мова, релігія чи віро-

сповідання, політичні або інші переконання, національне, етнічне або соціальне походження, майновий стан, народження чи інше положення» [3].

Активну інтерпретаційну діяльність здійснює і Міжнародний кримінальний Суд, який виносить досить часто рішення, що набувають статус пілотних. Така діяльність Міжнародного кримінального суду піддається критиці, а окремі дослідники іменують її як «судовий активізм» [19, с. 206]. Суть поняття «судовий активізм», на думку Б.М. Аршаковського, «полягає в тому, що «міжнародні» судді самі собі дозволили продавлювати англо-американську концепцію судового прецеденту як одного з основних джерел права в міжнародні суди. Послідовність дій тут така: спочатку прийняти важливе рішення в малозначній справі, а потім, застосувавши концепцію судового прецеденту, використовувати його в більш важливій» [16, с. 13]. Так було в справі Мілошевича, а також у справі проти двох африканських держав [19, с. 206–208].

Варто також відмітити, що О. І. Рябцевич, який досліджував діяльність Міжнародного кримінального трибуналу з колишньої Югославії та Міжнародного кримінального трибуналу щодо Руанди, звернув увагу і на інший феномен: в одних випадках трибунали відхиляли доводи захисту, побудовані, у тому числі й на використанні рішень Європейського суду з прав людини, «оскільки вони орієнтовані на застосування національними судовими органами; а в інших – використали страсбурзькі рішення як єдині підстави для своїх рішень» [5].

З цього приводу Дж. Фітцморіс, зазначив: «Міжнародне співтовариство знаходиться в особливій залежності від міжнародних судів в справі розвитку і уточнення права і надання йому більш ґрунтовної сили» [20, р. 14; 15 с. 159]. У. Дженкс заявив, що «відносно все більш широкого кола питань Суд все частіше використовує судовий прецедент замість аморфного і спірного звичаю» [21, р. 180; 15, с. 160].

Досить влучно щодо застосування терміну «джерело» зокрема і до рішень міжнародних судів, висловився Г.І. Тункін, який зазначає, що до джерел зазвичай включають не тільки процес утворення норм міжнародного права і його результати, але також різні фактори, що впливають на цей процес» і в цьому контексті пропонує говорити не про допоміжні джерела міжнародного права, а про допоміжні процеси утворення норм міжнародного права [15, с. 142-143].

Щокін Ю.В. констатує, що загальною рисою є те, що ст. 38 Статуту Міжнародного Суду потребує модернізації, і справа в обґрунтуванні можливості застосування правової позиції рішень будь-якого міжнародного судового органу в якості *самостійного* джерела міжнародного права [22, с. 312].

**Висновки.** Отже, міжнародні суди здійснюють пілотне чи еволютивне тлумачення договірних джерел міжнародного права, а за відсутності необхідної договірної норми міжнародного права, на основі якої може бути вирішено спір, суд звертається до загальних принципів права або до міжнародних звичаєвих норм і на їх основі виробляє правову позицію, яка має характер їх тлумачення чи конкретизації та є застосовною до аналізованої ситуації і при цьому не суперечить іншим діючим нормам міжнародного права. В подальшому такої правової позиції дотримується і сам суд, а також досить часто й інші міжнародні суди. Нині посилює свої позиції точка зору, обґрунтована аналізом зокрема і рішень Міжнародного кримінального суду та міжнародних трибуналів, про самостійну роль судових рішень як джерел міжнародного права, як таких, що мають особливу юридичну природу, пов'язану із деталізацією, інтерпретацією (тлумаченням) норм міжнародного права, що викликає необхідність з часом перегляду положень ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН.

### Література

1. Статут Міжнародного Суду ООН 1945 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text).
2. Статут Організації Об'єднаних Націй 1945 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text).
3. Римський Статут Міжнародного кримінального суду 1998 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_588#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text).
4. Зацепина Т.Н. Судебные решения как источник международного права: правомерна ли постановка вопроса о решениях Экономического суда СНГ как источнике права Содружества. URL: [http://sudsng.org/download\\_files/publication/konf/konf27.pdf](http://sudsng.org/download_files/publication/konf/konf27.pdf).
5. Рябцевич О. И. Влияние решений Европейского Суда по правам человека на деятельность международных уголовных трибуналов. *Междунар. публ. и част. право*. 2007. № 5. С. 36–39.
6. Теліпко В.Е., Овчаренко А.С. Міжнародне публічне право: Навч. посіб. / За заг. ред. Теліпко В.Е. Київ: *Центр учбової літератури*, 2010. 608 с.
7. Конвенція про захист прав людини та основних свобод. Рада Європи. 1950 рік. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)
8. Шаркова І.М., Спабібухов Н.І. Історичні витоки та сучасна рецепція третейського судочинства *ex aequo et bono*. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 4. С. 35–37.
9. Гайдулін О. О. Судочинство по добрій совісті (*iudicia bonae fidei*): історичні витоки та перспективи дослідження. *Вісник господарського судочинства: офіційний друкований орган Вищого господарського суду України*. Київ: *Юрінком Інтер*. 2012. № 6. С. 176–180.
10. Блажівська Наталія. Межі інтерпретаційної діяльності Європейського суду з прав людини. *Jurnalul juridictional: teorie și practică*. 2018. No3(31). С. 144–148. URL: [http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/3/part\\_2/33.pdf](http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/3/part_2/33.pdf).
11. Буткевич В.Г., Мицик В.В., Задорожній О.В. Міжнародне право. Основи теорії: підруч. / за ред. В. Г. Буткевича. Київ: *Либідь*, 2002. 608 с.
12. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. Київ: *Реферат*, 2007. 640 с.

13. Броунли Я. Международное право (в двух книгах). Кн. 1. Москва: Прогресс, 1977. 535 с.

14. Schwarzenberger G.A. Manual of International Law. L., 1967.

15. Тункин Г.И. Теория международного права / под общ. ред. проф. Л.Н. Шестакова. Москва: Зерцало, 2006. С. 161–162.

16. Аршаковский Б.М. Судебный прецедент – источник международного права? *Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 2. Юридические науки*. 2018. № 3 (17). С. 11–14. URL: [https://www.muiv.ru/vestnik/pdf/un/yn\\_2018\\_3\\_17\\_11\\_14.pdf](https://www.muiv.ru/vestnik/pdf/un/yn_2018_3_17_11_14.pdf).

17. Рішення ЄСПЛ у справі *Selmouni v. France* від 28.07.1999. URL: <http://www.echr.coe.int>.

18. Задорожна С.В. Міжнародно-правова природа принципу *ex aequo et bono*. *Альманах міжнародного права*. 2016. Випуск 14. С. 14–22.

19. Меязев А.Б. Международный судебный активизм как способ коренного изменения современного международного права: *материалы международной научно-практической конференции «Международный правопорядок в современном мире и роль России в его укреплении»*, посвященной 90-летию профессора Фельдмана Давида Исааковича (11–12 октября 2012 г., г. Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет). М.: Статут, 2014. С. 206.

20. Fitzmaurice D. Hersch Lauterpacht «The Scholar as Judge». *BYBIL*. 1961. Vol. 37. P. 14.

21. Jenks W. *The Common Law of Mankind*. L., 1958.

22. Шокін Ю.В. Міжнародно-правовий звичай: сучасні проблеми, теорія і практика: дис. ... д.ю.н.: 12.00.11 – Міжнародне право. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2016. 422 с.

23. Вайцеховська О.Р. Міжнародний фінансовий правопорядок: теоретичні засади та актуальні проблеми в умовах глобалізації: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.11. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків. 2020. 472 с.

### Анотація

**Нуруллаєв І. С. о. Судові рішення в системі джерел міжнародно-правового регулювання співробітництва у протидії злочинності.** – Стаття.

В статті проаналізовано юридичну природу та значення судових рішень міжнародних судів як джерела міжнародного права, що регулює міжнародне співробітництво держав у сфері боротьби зі злочинністю. Висвітлено вимоги міжнародних договорів та статутних документів міжнародних судів щодо обов'язковості рішень міжнародних та регіональних судів для сторін спору. Проаналізовано статтю 38 Статуту Міжнародного суду ООН в якій рішення судів віднесено до додаткових джерел міжнародного права. Встановлено, що рішення міжнародних і регіональних судів шляхом правозастосування загальних принципів права та міжнародних звичаїв як джерел міжнародного права надають їм ознаку реального фактичного джерела права. Як допоміжне джерело міжнародного права рішення міжнародних судів необхідні для встановлення: існування міжнародно-правового звичаю; існування «загального принципу права»; вихідного змісту міжнародно-правових норм при їх тлумаченні. Рішення міжнародних судів можуть містити правові позиції, що мають загальний характер. Досліджено право міжнародних судів надавати тлумачення джерел міжнародного права, формувати пілотні рішення, відходити

від попередніх правових позицій та здійснювати еволюційне тлумачення. Відзначається тенденція вирішення спорів міжнародними судами із застосуванням рішень інших міжнародних судів та пропозиції щодо внесення змін до Статуту Міжнародного суду ООН з метою визнання рішень міжнародних судів самостійним джерелом міжнародного права.

**Ключові слова:** джерела міжнародного права, рішення міжнародних судів, пілотне рішення міжнародного суду, еволюційне тлумачення, правова позиція міжнародного суду.

### Аннотация

**Нуруллаев И. С. о. Судебные решения в системе источников международно-правового регулирования сотрудничества в противодействии преступности.** – Статья.

В статье проанализированы юридическую природу и значение судебных решений международных судов как источника международного права, регулирующего международное сотрудничество государств в сфере борьбы с преступностью. Освещены требования международных Договор и уставных документов международных судов относительно обязательности решений международных и региональных судов для сторон спора. Проанализированы статью 38 Статута Международного суда ООН в которой решения судов отнесено к дополнительным источникам международного права. Установлено, что решения международных и региональных судов путем правоприменения общих принципов права и международных обычаев как источников международного права предоставляют им признак реального фактического источника права. В качестве вспомогательного источника международного права решения международных судов необходимы для установки: существования международно-правового обычая; существования «общего принципа права»; исходного содержания международно-правовых норм при их толковании. Решения международных судов могут содержать правовые позиции, имеющие общий характер. Исследована правое международных судов предоставляют толкование источников международного права, формировать пилотные решения, отходить от предыдущих правовых позиций и осуществлять эволюционное толкование. Отмечается тенденция разрешения споров международными судами с применением решений других международных судов и предложения о внесении изменений в Устав Международного суда ООН с целью признания решений международных судов самостоятельным источником международного права.

**Ключевые слова:** источники международного права, решения международных судов, пилотное решение международного суда, эволюционное толкование, правовая позиция международного суда.

### Summary

**Nurullaiev I. S. Judicial decisions in the system of sources of international legal regulation of cooperation in combating crime.** – Article.

The article contains an analysis of the legal nature and significance of court decisions of international courts as a source of international law governing international cooperation in the fight against crime. The requirements of international agreements and statutory documents of international courts regarding the binding nature of decisions of international and regional courts for the parties to the dispute are highlighted. Article 38 of the Statute of

the International Court of Justice has been analyzed, in which court decisions are referred to as additional sources of international law. It is established that the decisions of international and regional courts through the application of general principles of law and international customs as sources of international law give them a sign of a real factual source of law. As an auxiliary source of international law, the decisions of international courts are necessary to establish: the existence of international legal custom; the existence of a "general principle of law"; the original content of international law in their interpretation. Decisions of international courts may contain legal positions of a general nature. The right of international courts to

provide interpretations of sources of international law, to form pilot decisions, to depart from previous legal positions and to carry out evolutionary interpretation has been studied. There is a tendency to resolve disputes by international courts using the decisions of other international courts and proposals to amend the Charter of the UN International Court of Justice in order to recognize the decisions of international courts as an independent source of international law.

*Key words:* sources of international law, decisions of international courts, pilot decision of an international court, evolutionary interpretation, legal position of an international court.

## ЗМІСТ

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<b>Ю. В. Борисова</b> Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, як різновид адміністративного правопорушення .....	3
<b>Ю. М. Буланова</b> Місце правил етичної поведінки в системі джерел службового права .....	8
<b>М. О. Демідова</b> Щодо гібридності правової природи суб'єктів публічного адміністрування .....	13
<b>П. В. Євдокимов</b> Адміністративно-правовий статус підрозділу кадрової роботи органу публічної адміністрації в Україні .....	19
<b>В. М. Зінухова</b> Створення фінансово-правових основ стимулювання розвитку загальної середньої освіти в Україні .....	23
<b>В. В. Коваленко</b> Захист адміністративними судами прав на публічну інформацію про стан довкілля як складник національної безпеки України .....	32
<b>М. В. Кочеров</b> Місце та роль Національної поліції в системі реформ МВС України .....	37
<b>М. О. Куц</b> Особливості врегулювання деяких категорій податкових спорів щодо трансфертного ціноутворення .....	41
<b>О. Ю. Максименко</b> Особливості обліку і зберігання Національного архівного фонду .....	50
<b>В. Р. Нестор</b> До питання визначення поняття «місто» в Україні та Сполученому Королівстві .....	55
<b>В. В. Хейлик</b> Методологічні засади запобігання порушенням правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту підрозділами Національної поліції України .....	59
<b>В. Д. Черній</b> Складові системи органів місцевого самоврядування в Україні .....	64

## КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС; КРИМІНАЛІСТИКА

<b>К. М. Подлегаєв</b> Застосування судових прецедентів у кримінальному процесі України .....	68
--	----

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<b>О. В. Матвєєвський, Б. В. Бабін</b> Міжнародно-правові стандарти судової експертизи та їх національна реалізація .....	73
---	----

**Т. А. Грабович**

Первинні та вторинні норми міжнародного права  
в контексті питання відповідальності держави..... 80.

**А. Л. Колодчина**

Методологія дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів  
у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи ..... 84

**І. С. о. Нуруллаєв**

Судові рішення в системі джерел міжнародно-правового регулювання  
співробітництва у протидії злочинності ..... 88

*Науково-практичне юридичне видання*

# ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

*Науково-практичний журнал*

**Випуск 1(22)**

**Том 4**

*Виходить шість разів на рік*

*Українською, російською та англійською мовами*

Коректор – Я. Вишнякова  
Комп'ютерна верстка – С. Калабухова

Підписано до друку 23.02.2018 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 11,30, ум.-друк. арк. 11,16.  
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 0119/13.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»  
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018 р.)  
Україна, м. Херсон, 73021, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80  
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua