

# ЗОВНІШНЯ ТОРГІВЛЯ: ЕКОНОМІКА, ФІНАНСИ, ПРАВО



**Науковий журнал**  
Виходить 6 разів на рік  
Заснований у січні 2010 р.  
Журнал визнано ДАК МОН України  
як фахове видання з юридичних наук

**2019**  
**№5<sup>(106)</sup>**

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

### Головний редактор

**МАЗАРАКІ Анатолій Антонович**, д. е. н., професор, ректор КНТЕУ

### Заступник головного редактора

**ПРИТУЛЬСЬКА Наталія Володимирівна**, д. т. н., професор,  
перший проректор з науково-педагогічної роботи КНТЕУ

### Відповідальний секретар

**МЕЛЬНИЧЕНКО Світлана Володимирівна**, д. е. н., професор,  
проректор з наукової роботи КНТЕУ

### Члени редакційної колегії (за галузями наук)

#### з економічних наук:

**БЄЛОСТЕЧНИК Григорій**, д. е. н., професор, ректор Молдавської економічної академії.  
**БЛАНК Ігор Олександрович**, д. е. н., професор, професор кафедри економіки та фінансів підприємства КНТЕУ.

**БОХАН Аліна Василівна**, к. е. н., доцент кафедри світової економіки КНТЕУ.

**ВОЛОСОВИЧ Світлана Василівна**, д. е. н., професор, професор кафедри фінансів КНТЕУ.

**ГАЙДУКЕВИЧ Агнешка**, д. е. н., професор кафедри міжнародної торгівлі Краківського економічного університету (Польща).

**ГОНЕТ Войцеш**, д. е. н., доцент Університету природничо-гуманітарних наук у Седльце (Польща).

**ГОСПОДАРОВИЧ Анджей**, д. е. н., професор Вроцлавського економічного університету (Польща).

**ДОБІЯ Мечислав**, д. е. н., професор Краківського університету економіки (Польща).

**ДУГІНЕЦЬ Ганна Володимирівна**, д. е. н., доцент, завідувач кафедри світової економіки КНТЕУ.

**КАЛЮЖНА Наталія Геннадіївна**, д. е. н., доцент кафедри світової економіки КНТЕУ.

**КВАЧ Ярослав Петрович**, д. е. н., професор, директор Одеського торговельно-економічного інституту КНТЕУ.

**ЛАЦЕ Наталія**, д. е. н., професор Ризького технічного університету (Латвія).

**МЕЛЬНИК Тетяна Миколаївна**, д. е. н., професор, завідувач кафедри міжнародних економічних відносин КНТЕУ.

**САЙ Валерій Миколайович**, к. е. н., доцент, проректор з науково-педагогічної роботи та міжнародних зв'язків КНТЕУ.

**ФЕДУН Ігор Леонідович**, д. е. н., професор кафедри світової економіки КНТЕУ.

**ШЛЮСАРЧИК Богуслав**, д. е. н., професор Жешувського університету (Польща).

#### з юридичних наук:

**ГУРЖІЙ Тарас Олександрович**, д. ю. н., професор, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права КНТЕУ.

**ДЕШКО Людмила Миколаївна**, д. ю. н., доцент, завідувач кафедри міжнародного публічного права КНТЕУ.

**КАВКА Інга**, д. ю. н., професор Інституту права, адміністрації та економіки Краківського педагогічного університету (Польща).

**КАЛЮЖНИЙ Ростислав Андрійович**, д. ю. н., професор, заступник директора з наукової роботи Юридичного інституту Національного авіаційного університету (Україна).

**КОПИЛЕНКО Олександр Любимович**, д. ю. н., професор, директор Інституту законодавства Верховної Ради України (Україна).

**ЛАНДЕ Роберт**, професор права Балтиморського університету (США).

**МАЗАРАКІ Наталія Анатоліївна**, д. ю. н., доцент, завідувач кафедри міжнародного приватного, комерційного та цивільного права КНТЕУ.

**ОЛІЙНИК Олег Вікторович**, д. ю. н., с. н. с., професор кафедри загальноправових дисциплін КНТЕУ.

**ОНДРОВА Драгомира**, д. ю. н., завідувач кафедри державної політики і теорії державного управління, факультет державного управління, Університет Павла Йозефа Шафарика у Кошиці (Словаччина).

**ОСИКА Сергій Григорович**, к. ю. н., професор кафедри міжнародних економічних відносин КНТЕУ.

**ПРИМАК Володимир Дмитрович**, д. ю. н., професор кафедри міжнародного приватного, комерційного та цивільного права КНТЕУ.

**МОНТЕЙРО ФЕРНАНДЕС Антоніо**, д. ю. н., професор Нового університету Лісабону (Португалія).

**ЯКУШЕВИЧ Адам**, д. ю. н., доцент Інституту права, адміністрування та менеджменту Університету Казимира Великого в Бидгощі (Польща).

Засновник, редакція,  
видавець і виготовлювач

**КИЇВСЬКИЙ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ  
ТОРГОВЕЛЬНО-  
ЕКОНОМІЧНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ**

Завідувач редакції  
І. В. Кривицька

Редактори: Е. Ю. Кириченко,  
І. Й. Рассказова, І. С. Салай  
Художньо-технічний редактор  
А. А. Савчук

Підписано до друку 28.10.2019.  
Тираж 200 пр. Зам. 718.

Адреса редакції, видавця,  
виготовлювача:

вул. Чигоріна, 57, м. Київ,  
Україна, 01042

Телефон редакції: 529-50-24  
E-mail: zt@knteu.kiev.ua

Свідцтво про державну  
реєстрацію  
серія КВ № 22092-11992ПР  
від 16.05.2016

Індекс журналу в Каталозі видань  
України на 2020 рік – 09641

Надруковано на обладнанні КНТЕУ  
Свідцтво суб'єкта видавничої  
справи серія ДК № 4620  
від 03.10.2013

Видається за рекомендацією  
Вченої ради КНТЕУ  
(протокол засідання № 1  
від 05.09.2019)

Передрук і переклади матеріалів,  
опублікованих у журналі,  
дозволяються лише зі згоди  
автора та редакції



Журнал представлено в міжнародних і національних наукометричних базах: Індекс Копернікус (Index Copernicus); реферативній базі даних «Україніка наукова», а також у пошуковій системі Академії Google (Google Scholar)

© Київський національний торговельно-економічний університет, 2019

## ЗМІСТ

---

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

---

<b>ЗАДОРОЖНЯ Г.</b>	Міжнародні договори: захист національних інтересів	5
<b>АЛЬОНКІН О., КОРЕЦЬКИЙ С.</b>	Охорона культурних прав людини в Україні	17
<b>ІВАНЦОВА З.</b>	Принцип «contra vires» і дуалістична модель місцевого самоврядування	25

---

### ПУБЛІЧНЕ ПРАВО

---

<b>ГУРЖІЙ Т., КОВАЛЕНКО Ж.</b>	Громадський контроль як правова форма взаємодії між державою та суспільством	35
<b>ВЕСЕЛОВ М.</b>	Інститут адміністративної відповідальності у системі ювенальної юстиції	49
<b>МЕЛЬНИЧЕНКО Р.</b>	Податковий контроль трансфертного ціноутворення в Україні	63
<b>ШКРЕБТІЄНКО А.</b>	Світовий ринок біологічних лікарських засобів	80
<b>ВЕРБИЦЬКИЙ О.</b>	Адміністративно-правові гарантії забезпечення власної безпеки працівників поліції	88
<b>ГАРАТ М.</b>	Генезис містобудівного законодавства України	101

---

### КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО

---

<b>НІКІТЕНКО В., ЛАНДІНА А.</b>	Професійна належність як ознака спеціального суб'єкта злочину	117
<b>ПОЛОНКА І.</b>	Критерії неосудності суб'єктів протиправного діяння	125

## C O N T E N T

---

### THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

---

<b>ZADOROZHNYA H.</b>	International treaties: protection of national interests	5
<b>ALYONKIN O., KORETCKIY S.</b>	Protection of cultural human rights in Ukraine	17
<b>IVANTSOVA Z.</b>	«Contra vires» principle and dualistic model of local self-government	25

---

### PUBLIC LAW

---

<b>GURZHIY T., KOVALENKO Zh.</b>	Public control as a legal form of interaction between the state and society	35
<b>VESELOV M.</b>	Institute of administrative responsibility in the juvenile justice system	49
<b>MELNYCHENKO R.</b>	Tax control of transfer pricing in Ukraine	63
<b>SHKREBTHIENKO A.</b>	World market of biological medicines	80
<b>VERBITSKY O.</b>	Administrative and legal guarantees for ensuring the own safety of police officers	88
<b>HARAT M.</b>	Genesis of urban planning legislation of Ukraine	101

---

### CRIMINAL LAW

---

<b>NIKITENKO V., LANDINA A.</b>	Professional identity as a sign of a special crime subject	117
<b>POLONKA I.</b>	Criteria for insanity of the subjects of the illegal act	125

## СОДЕРЖАНИЕ

---

### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

---

<b>ЗАДОРОЖНЯЯ Г.</b>	Международные договоры: защита национальных интересов	5
<b>АЛЁНКИН А., КОРЕЦКИЙ С.</b>	Охрана культурных прав человека в Украине	17
<b>ИВАНЦОВА З.</b>	Принцип «contra vires» и дуалистическая модель местного самоуправления	25

---

### ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

---

<b>ГУРЖИЙ Т., КОВАЛЕНКО Ж.</b>	Общественный контроль как правовая форма взаимодействия между государством и обществом	35
<b>ВЕСЕЛОВ Н.</b>	Институт административной ответственности в системе ювенальной юстиции	49
<b>МЕЛЬНИЧЕНКО Р.</b>	Налоговый контроль трансфертного ценообразования в Украине	63
<b>ШКРЕБТИЕНКО А.</b>	Мировой рынок биологических лекарственных средств	80
<b>ВЕРБИЦКИЙ А.</b>	Административно-правовые гарантии обеспечения собственной безопасности работников полиции	88
<b>ГАРАТ М.</b>	Генезис градостроительного законодательства Украины	101

---

### КРИМИНАЛЬНОЕ ПРАВО

---

<b>НИКИТЕНКО В., ЛАНДИНА А.</b>	Профессиональная принадлежность как признак специального субъекта преступления	117
<b>ПОЛОНКА И.</b>	Критерии невменяемости субъектов противоправного деяния	125

---

---

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

---

---

УДК 341.24.037 DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019\(106\)01](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019(106)01)

**ЗАДОРОВНЯ Галина** д. ю. н., професор, професор кафедри загальноправових дисциплін Київського національного торговельно-економічного університету  
*E-mail:* [kdavtdekan8@ukr.net](mailto:kdavtdekan8@ukr.net) вул. Кіото, 19, м. Київ, 02156, Україна  
*ORCID:* 0000-0003-2051-3172

## МІЖНАРОДНІ ДОГОВОРИ: ЗАХИСТ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ

*Висвітлено механізми укладення міжнародних договорів у контексті конституційного законодавства України та інших країн світу. Сформульовано законодавчі пропозиції щодо удосконалення правового регулювання укладення міжнародних договорів, зокрема стосовно заборони укладення міжнародних договорів, що містять «секретні положення».*

*Ключові слова:* міжнародні договори, ратифікація, секретні положення міжнародних договорів, суб'єкти публічного права.

*Задорожня Г. Международные договоры: защита национальных интересов. Освещен механизм заключения международных договоров в контексте конституционного законодательства Украины и других стран мира. Сформулированы законодательные предложения относительно усовершенствования правового регулирования заключения международных договоров, в частности касательно запрета заключения международных договоров, содержащих «секретные положения».*

*Ключевые слова:* международные договоры, ратификация, секретные положения международных договоров, субъекты публичного права.

**Постановка проблеми.** В умовах масштабної світової торговельної, економічної, політичної, фінансової, енергетичної інтеграції та уніфікації успішний розвиток сучасної держави поза межами її міжнародної співпраці неможливий. Предметне співробітництво різних держав світу урегульовується численними міжнародними нормативно-правовими актами, невіддільною складовою яких є міжнародні договори. Укладення таких договорів – важлива зовнішньо-представницька функція держави, реалізація якої покладається конституцією на відповідні органи державної влади, їхніх посадових осіб тощо.

Теорія і практика сучасного правотворення свідчать, що публічна діяльність української держави щодо укладення міжнародних договорів має низку пересторог і законодавчих недорегулювань, ігнорування яких може призвести до негативних наслідків у надважливих суспільних сферах, як-от: економіка, політика, торгівля тощо. Наразі «технологія» укладення міжнародних договорів, що існує в системі національного права, дає можливість органам державної влади, їхнім посадовим особам дискреційно укладати такі договори і водночас фактично не нести жодної юридичної відповідальності за їхній зміст і за наслідки їх практичної реалізації.

Як приклад – політично і з погляду безпеки не вигідний для України договір про пролонгацію базування російського Чорноморського флоту в Севастополі до 2042 року від 21 квітня 2010 р. [1], що був укладений між Президентом Російської Федерації Д. А. Медведевим і Президентом України В. Ф. Януковичем. Термін дії названого Договору закінчувався лише 28 травня 2017 р., проте В. Ф. Янукович, строк повноважень якого на посту глави української держави законодавчо окреслено п'ятьма роками (2010–2015 рр.), подовжив дію цього Договору аж до 2042 року. Тобто, В. Ф. Янукович перевищив свої представницькі повноваження як глава держави, оскільки особисті амбіції тодішнього Президента України «взяли верх» над безпековими інтересами України в цілому. Складність та недолугість цієї ситуації полягає ще й у тому, що національне законодавство не передбачає жодної відповідальності глави держави та інших уповноважених суб'єктів публічного права за вчинення ними дій, пов'язаних з укладенням міжнародних договорів, зміст яких фактично суперечить національним державним інтересам. Учений І. І. Забокрицький справедливо наголошує, що зовнішньополітична діяльність України однозначно має бути «спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами й нормами міжнародного права». Така конституційна засада має визначати «напрямок діяльності» української держави [2, с. 71].

Проте в національній системі права немає дієвого «механізму фільтрування» міжнародних договорів, суб'єктом укладання яких є наша держава в особі тих чи інших її уповноважених представників, що нерідко призводить, з одного боку, до не вигідного економічного, фінансового та іншого обтяження України, порівнюючи з іншими країнами світу, а з іншого – до перевантаження національного законодавства законодавчим баластом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Предметний аналіз доктринальних напрацювань свідчить, що чимало учених приділяли увагу різновекторним питанням, пов'язаним з міжнародними договорами. Так, І. І. Забокрицький висвітлив проблеми узгодження національного законодавства і міжнародних договорів [2]. С. С. Андрейченко окреслила питання ефективності застосування норм міжнародного права [3; 4]. Ю. А. Вишневський проаналізував практику ратифікації міжнародних

договорів в Україні [5]. Теоретико-правові аспекти міжнародних договорів та проблеми їх реалізації на території України висвітлено у колективній монографії інших вітчизняних учених [6]. К. А. Важна зупинилася на питанні сутності міжнародного злочину агресії відповідно до норм чинного міжнародного права та міжнародно-правової практики [7; 8]. Представниця школи права Кембриджського університету Меган Дональдсон проаналізувала практику укладення міжнародних договорів у період між Першою і Другою світовими війнами ХХ ст. [9, с. 575–582]. Проблеми міждержавних комунікацій щодо передачі інформації з обмеженим доступом стали предметом дослідження І. В. Авдошина [10] тощо.

Позитивно оцінюючи доктринальні напрацювання зазначених вище та інших учених стосовно міжнародних договорів, суб'єктом укладання яких є Україна в особі уповноважених її представників, можна констатувати, що поза їхньою увагою залишилися важливі питання, як-от: юридична відповідальність уповноважених суб'єктів публічного права за вчинення ними дій, пов'язаних з укладенням міжнародних договорів, зміст яких не відповідає національним інтересам України, та нормативні вимоги щодо змісту таких міжнародних договорів.

**Метою** статті є дослідження механізмів укладення міжнародних договорів у контексті конституційного законодавства України та інших країн світу, а також формулювання пропозицій щодо удосконалення національного законодавства стосовно правового регулювання укладення таких договорів та посилення нормативних вимог щодо їхнього змісту.

**Матеріали та методи.** Теоретична основа цієї публікації – здебільшого наукові праці вчених з конституційного і міжнародного права, в яких предметно досліджувалися проблеми, пов'язані з укладанням міжнародних договорів та практикою їх реалізації в Україні.

У процесі дослідження теми статті використано комплексний методологічний інструментарій, основу якого становлять філософські (діалектичний, герменевтичний та ін.) і загальнонаукові методи пізнання (аналізу та синтезу, системно-структурний, формально-логічний, моделювання) та спеціально-юридичні методи (юридико-догматичний, порівняльно-правовий, інтерпретаційний) тощо.

**Результати дослідження.** Укладення міжнародних договорів як важлива функція держави покладається на визначене коло суб'єктів публічного права. Ними, як доводить досвід різних країн світу, здебільшого є: глава держави, уряд, парламент.

Закон України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 № 1906-IV [11] визначив таких суб'єктів укладення міжнародних договорів: Президент України (або за його дорученням інші уповноважені суб'єкти); Кабінет Міністрів України (або за його дорученням інші уповноважені суб'єкти); міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (стаття 3). Отже, в Україні парламент не належить до кола підписантів міжнародних договорів, проте він має виключне право щодо ратифікації (денонсації) таких договорів.

Історія країн світу свідчить, що нерідко парламент був позбавлений права укладення і ратифікації міжнародних договорів. Традиційно прерогатива підписання таких договорів належала винятково главі держави. «*The monarch's throne is not a bench, one is placed here*» (Монарший трон не лавка, тут поміщається один). Отже, найважливіші загальнодержавні рішення ухвалював монарх особисто.

Як доказ процитуємо лист королеви Великої Британії Анни, яка в 1713 році, звертаючись до парламенту Великої Британії, повідомила: «... війна і мир належать до невіддільної прерогативи короля, я ратифікувала мирний і торговельний договір з Францією, підписаний за моїм наказом, і уклала договір з Іспанією ... і наразі, як виняток, я наважилася повідомити про цей договір парламент» [12, с. 53]. З наведеного вище випливає, що у глави цієї держави було право в дискреційному порядку не тільки укладати міжнародні договори, а й самостійно ратифікувати їх. Ратифікаційна згода парламенту Великої Британії на такі дії глави держави не була встановлена законодавством. Тому постає питання: хто несе персональну відповідальність за укладення міжнародних договорів у цій країні? Відповідь: ніхто. Тут діяв принцип: «*The monarch is always right, he is never wrong*» (Монарх завжди правий, він ніколи не помиляється). Отже, законодавство Великої Британії не встановлювало юридичну відповідальність за укладення міжнародних договорів, приписи яких не відповідали національним інтересам держави.

Дещо іншою була ситуація у Франції. Так, парламент цієї держави попри спротив самого монарха вперше в історії Західної Європи вже наприкінці XVIII ст. обмежив право глави держави в дискреційному порядку укладати міжнародні договори та вводити їх у дію [12, с. 53]. Парламент Франції отримав право ратифікації міжнародних договорів, укладених главою держави. Відмову парламенту ратифікувати міжнародний договір, підписаний главою держави, можна розглядати як вид конституційно-правової відповідальності, суб'єктом якої виступає глава держави.

Порядок укладення міжнародних договорів за принципом «глава держави підписує – парламент ратифікує» згодом поширився в системі права інших європейських держав. Ними є: Бельгія (1831 р.), Нідерланди (1887 р.), Іспанія (1876 р.), Греція (1884 р.), Італія (1848 р.), Чорногорія (1905 р.), Німеччина (1871 р.) [13]. Законодавство інших країн світу (Аргентина, Норвегія, Коста-Рика та ін.) також зафіксувало цей принцип. Отже, за такого підходу, парламент, по суті, виконує функцію важливого юридичного «фільтра», завдяки якому держава уникає небажаних, обтяжливих міжнародно-правових зобов'язань і не завдає шкоди своїм інтересам.

Правові системи окремих країн світу унормували інший принцип укладення міжнародних договорів, сутність якого полягає в такому: «Якщо парламент дозволяє – глава держави підписує міжнародний договір». Попередня згода парламенту на укладення главою держави того чи іншого міжнародного договору має імперативний, тобто обов'язковий

характер. Глава держави Сирії відповідно до вимог Конституції Сирії від 26 лютого 2012 р. «укладає мирну угоду лише після отримання згоди Народної Асамблеї»<sup>1</sup> (стаття 102), натомість Президент Монголії – лише за попередньої згоди Великого Державного Хуралу (пункт 50 статті 33 Конституції Монголії від 13 січня 1992 р.) [14].

Глава держави Данія «без згоди Фолькетинга не може підписувати акти, відповідно до яких територія Королівства» зазнає певних змін, зокрема «збільшується чи зменшується»; не може брати публічні зобов'язання, які «вирізняються особливою вагою»; «не має права денонсувати міжнародний договір, укладений за згодою Фолькетинга» (пункт 19 частини III Конституції Данії від 5 червня 1953 р.) [15]. Такий підхід укладення міжнародних договорів покладає на парламент держави всю повноту політичної, конституційно-правової відповідальності за правові, фінансові, економічні, торговельні та інші наслідки дії міжнародних договорів в певній національній правовій системі.

Конституційне законодавство окремих країн світу наділяє главу держави правом не укладення, а ратифікації міжнародних договорів. Так, згідно з вимогами статті 107 Конституції Словенії від 23 грудня 1993 р., Президент Словенії видає «грамоти на ратифікацію» міжнародних договорів [16].

Кардинально інший підхід щодо підписання міжнародних договорів визначений конституційним законодавством Данії, Іспанії, ФРН тощо. Право укладення міжнародних договорів у цих країнах світу покладено на парламент, а не на главу держави. Так, Конституція Князівства Андорра встановила пряму участь парламенту в підписанні міжнародних договорів, саме Генеральна рада схвалює найважливіші міжнародні договори, які стосуються питань безпеки й оборони держави, прав людини, публічних фінансових зобов'язань тощо (стаття 64) [17].

Ізраїльська модель укладення міжнародних договорів істотно відрізняється від тих, про які йшлося вище. Так, Основний Закон «Про Президента Держави» від 16 червня 1964 р. зобов'язав главу держави підписувати міжнародні договори, які ратифіковані парламентом (стаття 11) [18]. Такий підхід є зрозумілим і впливає з того, що в Ізраїлі глава держави обирається не на загальнодержавних виборах, а в парламенті, тому є підзвітним і підконтрольним парламенту, а також відповідальним перед ним. Отже, парламент Данії, Іспанії, ФРН, Ізраїлю, а не глава держави несе політичну, конституційно-правову відповідальність за якість підписаних ним міжнародних договорів.

Принцип шури, що діє в країнах релігійної правової сім'ї (Бахрейн, Йорданія, Кувейт, Катар), унормовує колегіальний принцип прийняття рішення щодо підписання міжнародних договорів. У такому «консиліумі» беруть участь глава держави, представники Ради аль-Шури та інші поважні особи. Наприклад, Емір Катару подає пропозиції на розгляд Ради аль-Шури щодо укладення міжнародних договорів, а рішення ухвалюється за взаємної згоди учасників поважного зібрання

<sup>1</sup> Усі цитати з іншомовних джерел наводяться у перекладі автора статті.

(стаття 68 Конституції Катар від 29 квітня 2003 р.) [19]. За такого підходу нівелюється можливість персональної відповідальності за укладення міжнародних договорів, їхню якість, відповідність національно-державним інтересам тощо.

З наведеного виходить, що, *по-перше*, в сучасній системі державотворення спостерігається поступовий відхід від «прерогативи» глави держави в підписанні міжнародних договорів, що зумовило збільшення обсягу компетенції національних парламентів, однак не підвищення рівня їхньої юридичної відповідальності за наслідки реалізації таких договорів у національній системі права.

*По-друге*, надважливим чинником, який суттєво впливає на самостійність компетенції глави держави під час укладення міжнародних договорів, є форма державного правління (парламентська, змішана тощо), а також вид міжнародного договору. Глава держави традиційно наділений правом укладення міжнародних договорів, предметом правового регулювання яких є політичні, а не торговельні, митні чи економічні питання.

*По-третє*, законодавство країн світу не містить норм права, які б прямо визначали вид і міру відповідальності суб'єктів публічного права за укладення міжнародних договорів, зміст яких не відповідає національним інтересам держави. Так, Конституція Словенії від 23 грудня 1991 р. містить досить загальні формулювання: «Якщо Президент Республіки при здійсненні своїх повноважень порушить Конституцію або допустить тяжкі порушення закону, Державні збори вправі порушити в Конституційному суді процедуру щодо встановлення відповідальності Президента Республіки» (стаття 109) [16].

Загалом міжнародні договори мають чимало змістовних недоліків. Так, наприклад, учені доводять, що заборона агресії, яка встановлена імперативними нормами міжнародного права і визнана міжнародною спільнотою як міжнародний злочин, і донині немає нормативного визначення. «Визначення та висвітлення сутності агресії, що містяться у Статуті ООН, Декларації про принципи 1970 року та Гельсінському заключному акті 1975 року, потребують уточнення та розширення... і конвенційного закріплення, оскільки резолюції ГА ООН мають характер *soft law*» [7, с. 32–33]. Відсутність усталеного розуміння тих чи інших поняттєвих категорій у міжнародному праві призводить до різного їх розуміння. Отже, важливим є питання тлумачення міжнародних договорів, що безпосередньо впливає не тільки на ефективність їх застосування [5, с. 7], а й на розуміння змісту міжнародних договорів. Це передусім вимагає оприлюднення повного і точного їхнього тексту.

Дипломатична політика свідчить, що міжнародні договори нерідко доповнюються таємними положеннями «*confidential articles*», які є латентним додатком до таких договорів. Прикладом для позитивного наслідування є досвід країн релігійної правової сім'ї. Конституція Йорданії від 8 січня 1952 р. встановила: «За жодних обставин у будь-якому договорі або угоді не можуть міститися секретні умови, що суперечать оприлюдненим умовам» (стаття 33). Конституція Бахрейну

від 14 грудня 2002 року проголосила: «За жодних умов угода не має містити секретні пункти, які суперечать оприлюдненим» (стаття 37). «Договір не може містити секретні положення, що суперечили б загальноприйнятним положенням» тощо (стаття 68 Конституції Катару від 29 квітня 2003 р.) [19].

У конституційному законодавстві України [11] немає імперативної вимоги в частині заборони внесення до міжнародних договорів секретних положень. Наша країна наразі вже шостий рік поспіль перебуває у стані війни з РФ. Українське суспільство неодноразово інформується про укладення різного роду угод, домовленостей за участю держав – посередників між сторонами військового конфлікту. Зараз активно обговорюється так звана формула Штайнмаєра. Це угода, що покликана вирішити військовий конфлікт на Сході України. Проте українське суспільство не впевнене, що «формула Штайнмаєра» не містить секретних положень [20], які можуть завдати шкоди українській державності.

Дипломатична практика закордонних держав доводить, що історія знає чимало випадків укладення секретних міждержавних договорів. Так, у Меморандумі Британського зовнішньополітичного відомства (*British Foreign Office*) від 12 липня 1878 року зазначено, що Велика Британія в XIX ст. була суб'єктом укладення аж десяти секретних міждержавних договорів [9, с. 579]. Дійсно, правова система цієї держави узаконила одноособове право Корони укладати й ратифікувати міжнародні договори. Вони не підлягали обов'язковому оприлюдненню та розголошенню. Парламент про них міг і не дізнатися, якщо договір не вимагав змін чинного законодавства або подальших законодавчих кроків щодо його впровадження.

Франція також не цуралася укладення секретних міждержавних договорів. Таке дискреційне право належало Президенту Франції, проте він був вимушений «надавати інформацію про зміст договору» парламенту [21, с. 407].

Професор Альберт Даузат стверджував, що гриф секретності здебільшого стосувався «політичних договорів» (альянси, анексія), однак не торговельних, морських, економічних [22, с. 371].

Загалом законодавство європейських держав у XIX і до середини XX ст. було досить лояльним щодо секретних міжнародних договорів, воно не містило строків дії таких договорів. Попри те, що тогочасне конституційне законодавство окремих держав, наприклад Бельгії, позиціювало право мирного співробітництва з іншими державами, нерідко принцип політичної доцільності (*convenances politiques*) ніби відсторонював конституційні приписи.

Доктрина права, починаючи з 20–40-х років XX ст., наполегливо доводить, що секретні договори – це «самодержавний анахронізм», який не узгоджується з концепцією демократичної держави. Вони загрожують людству. Так, на думку Меган Дональдсон, небезпека укладення міжнародних договорів, що містять секретні положення, або ж укладення секретних договорів в цілому полягає в тому, що вони

можуть порушити висхідні засади міжнародного права [9, с. 576-578]. Такими основоположними засадами міжнародного права відповідно до вимог Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р. є підтримання міжнародного миру і безпеки, розвиток дружніх відносин між народами, незалежно від відмінностей в їхньому державному і суспільному ладі, мирне співробітництво держав і націй тощо [23].

Національне законодавство не містить заборон щодо укладення секретних міжнародних договорів (неоприлюднення частин, додатків таких договорів). Натомість Закон України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. № 3855-ХІІ [24] визначив, що міжнародні договори можуть регулювати відносини, предметом яких є державна таємниця (ст. 2, 3). Отже, міжнародні договори, які підписує Президент України «від імені України», є тими надважливими політичними угодами, що можуть містити секретні положення. Вигода від таких «секретних положень» для України, українського суспільства в цілому сумнівна і малоімовірна, а небезпека надто велика [25, с. 458].

Гіпотетично цілком можливо, що глава української держави, виходячи з власних міркувань або під тиском інших держав, наполегливих пропозицій бізнесу тощо, може укласти міжнародні договори, які містять секретні положення, що мають вкрай сумнівну «цінність» для нашої держави. Тоді постає питання: хто несе персональну юридичну відповідальність за такі міжнародні договори, укладені главою держави «від імені України»? З позицій позитивного права випливає, що такими суб'єктами юридичної відповідальності є сам Президент України, а також Верховна Рада України, яка ратифікує міжнародні договори (ч. 1 ст. 9, пункт 32 ч. 1 ст. 85 Конституції України). Водночас процедура ратифікації міжнародних договорів ніби «перекладає» цю відповідальність з глави держави на парламент, оскільки чинності міжнародні договори набувають завдяки ратифікації.

Конституція України задекларувала так званий принцип свободи слова, відповідно до якого: «Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклепи» (ч. 3 ст. 80). Отже, законодавство України фактично не передбачає юридичної відповідальності, зокрема й конституційно-правової, за укладення міжнародних договорів, які суперечать інтересам держави, українського суспільства тощо. Державотворча практика доводить, що вимога заборони укладення секретних договорів має передусім стосуватися політичних договорів, суб'єктом укладення яких є глава держави.

**Висновки.** Узагальнюючи наведене вище, доходимо низки висновків.

*По-перше*, в сучасній системі державотворення спостерігається поступовий відхід від «прерогативи» глави держави в підписанні міжнародних договорів, що зумовило збільшення обсягу компетенції національних парламентів, однак не підвищення рівня їхньої юридичної

відповідальності за наслідки реалізації таких договорів у національній системі права.

*По-друге*, законодавство країн світу, зокрема й України, не містить норм права, які б прямо визначали вид і міру відповідальності суб'єктів публічного права за укладення міжнародних договорів, зміст яких не відповідає національним інтересам держави. Це зумовлює унормування чітких імперативних вимог щодо змісту таких міжнародних договорів, однією з яких є заборона укладення договорів, що містять «секретні положення».

*По-третє*, з метою удосконалення правового регулювання відносин у сфері укладення міжнародних договорів статтю 9 Конституції України потрібно доповнити частиною 3 такого змісту: «Ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори підлягають негайному оприлюдненню в офіційних виданнях, неопубліковані положення договорів втрачають чинність з моменту такої публікації».

*По-четверте*, положення пункту 3 частини 1 статті 106 Конституції України в частині визначення повноважень Президента України потрібно викласти в такій редакції: «3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України, які не можуть містити секретні пункти».

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Угода між Україною і Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України від 21 квітня 2010 р. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/04/22/4956018>.
2. Забокрицький І. І. Проблеми правового статусу міжнародних договорів України у системі джерел конституційного права України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2015. № 825. С. 69-78. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/4872/zabokrytskyu.pdf>.
3. Андрейченко С. С. Концепція атрибуції поведінки держави в міжнародному праві: монографія. Одеса: Фенікс, 2015. 578 с.
4. Андрейченко С. С. Питання вини держави в контексті тлумачення первинних міжнародно-правових норм. *Право і суспільство*. 2014. Вип. 5. С. 3-8.
5. Вишневецький Ю. А. Сучасна практика України щодо надання згоди на обов'язковість для неї міжнародного договору. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2015. № 3. С. 176-184.
6. Сучасні проблеми міжнародного права: кол. монографія; за ред. В. М. Репецького та В. В. Гутника. Львів-Одеса: Фенікс, 2017. 564 с.
7. Важна К. А. Проблеми визначення поняття міжнародного злочину агресії у сучасному міжнародному праві. *Молодий вчений*. 2016. № 4.1. С. 30-34. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2016\\_4.1\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2016_4.1_10).
8. Важна К. А. Концепція кримінальної відповідальності держави: можливість реалізації в сучасному міжнародному праві: монографія. Київ: Вид-во Ліра-К, 2017. 292 с.
9. Donaldson M. The survival of the secret treaty: publicity, secrecy and legality in the international order. *The American Society of International Law*. 2017. № 56. P. 575-627.
10. Авдошин І. В. Актуальні проблеми передачі секретної інформації іноземній державі чи міжнародній організації. Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави. Зб. мат. наук.-практ. конф. (20 березня 2014 р.). Київ: Наук.-вид. центр НА СБУ, 2014. Ч. 2. С. 3-7.

11. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.
12. Краснов М. А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение законов. *Государство и право*. 1993. № 6. С. 46-56.
13. Савицкий П. И. О новых изменениях в Конституции Бельгии. *Российский юридический журнал*. 2010. № 6. URL: <http://www.center-bereg.ru/o2638.html>.
14. Конституція Монголії від 13 січня 1992 р. URL: [https://www.legislationline.org/download/id/5801/file/Constitution\\_excerpts\\_ru.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/5801/file/Constitution_excerpts_ru.pdf).
15. Конституція Данії від 5 червня 1953 р. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=152>.
16. Конституція Словенії від 23 грудня 1993 р. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/slovenia/sloven-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/slovenia/sloven-r.htm).
17. Конституція Князівства Андорра від 14 березня 1993 р. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=158>.
18. Основные законы государства Израиль. URL: <https://main.knesset.gov.il/ru/activity/Pages/BasicLaws.aspx>.
19. Конституція Катару від 29 квітня 2003 р. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=92>.
20. Штайнмаєр прокоментував «формулу Штайнмаєра». 7 жовтня 2019 року. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-49962679>.
21. Lockwood H. C. *Constitutional History of France, 1890*. Chicago: Rand, McNally. 424 p.
22. Dauzat A. La Convention et les traités secrets. LXXII. *Revue Politique Et Parlementaire*, 1912. P. 379.
23. Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 року. Офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_118](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118).
24. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.
25. Задорожня Г. В. Конституційно-правовий статус глави держави в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: монографія. Київ: Алерта, 2016. 551 с.

*Стаття надійшла до редакції 15.10.2019.*

**Zadorozhnia H. International treaties: protection of national interests.**

**Background.** *The national system of law does not have an effective «filtering mechanism» of international treaties, subject to the conclusion of which the state is represented by one or another of its authorized representatives, which often leads to disadvantageous economic, financial and other burdens of Ukraine compared to other countries of the world, as well as to overloading of national legislation with the legislative ballast.*

**An analysis of recent research and publications** *has shown that, despite the existence of some scientific achievements, there remains an important scientific and practical problem that is related to the requirements for the qualitative content of such treaties. At the same time, the existing «technology» in the system of national law of concluding international treaties enables the public authorities, their officials to conclude such treaties discretionally, without actually bearing any legal responsibility for their content and the consequences of their practical implementation.*

**The aim** *of the article is to investigate the mechanisms of concluding international treaties in the context of the constitutional legislation of Ukraine and other countries of the world, as well as to formulate proposals for improving national legislation on the legal regulation of the conclusion of such treaties and to strengthen the regulatory requirements for their content.*

**Materials and methods.** *In the course of researching the topic of the article, a complex methodological toolkit was used, based on philosophical methods of cognition (dialectical, hermeneutic, etc.) and general scientific methods of cognition (methods of analysis and synthesis, system-structural, formal-logical, modeling) and special legal methods (legal-dogmatic, comparative-legal, interpretative), etc.*

**Results.** *Scientific hypotheses have been put forward, that in the modern system of state formation there is a gradual departure from the «prerogative» of the head of state in signing international treaties, which led to an increase in the competence of national*

parliaments, but not to increase their legal responsibility for the consequences of such treaties implementation in the national system of law. According to the results of this study, legislative proposals were developed. The implementation of these proposals will enhance to raising the level of national security and protection of national interests.

**Conclusion.** Unlike existing publications, for the first time the scientific hypothesis was formulated about the need to increase the requirements for the qualitative content of international treaties. It is found that the laws of the countries of the world, including Ukraine, do not contain rules of law that would explicitly determine the type and extent of liability of public law entities for the conclusion of international treaties, the content of which does not correspond to the national interests of the state. In view of this, it is proposed to regulate clear imperative requirements for the content of such international treaties, one of which is the prohibition of concluding treaties containing «secret clauses». The conceptual provisions stated above should find proper objectification by amending the constitutional legislation of Ukraine.

**Keywords:** international treaties, ratification, secret provisions of international treaties, subjects of public law.

## REFERENCES

1. Ugoda mizh Ukrai'noju i Rosijs'koju Federacijeu z pytan' perebuwannja Chornomors'kogo flotu Rosijs'koi' Federacii' na terytorii' Ukrai'ny vid 21 kvitnja 2010 r. [Agreement between Ukraine and the Russian Federation on the stay of the Black Sea Fleet of the Russian Federation on the territory of Ukraine of April 21, 2010]. Retrieved from <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/04/22/4956018> [in Ukrainian].
2. Zabokryc'kyj, I. I. (2015). Problemy pravovogo statusu mizhnarodnyh dogovoriv Ukrai'ny u systemi dzherel konstytucijnogo prava Ukrai'ny [Problems of the legal status of international treaties of Ukraine in the system of sources of constitutional law of Ukraine]. *Visnyk Nacional'nogo universytetu «L'vivs'ka politehnika» – Bulletin of the National University "Lviv Polytechnic"*, 825, 69-78. Retrieved from <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/4872/zabokrytskyy.pdf> [in Ukrainian].
3. Andrejchenko, S. S. (2015). Konceptcija atribucii' povedinky derzhavi v mizhnarodnomu pravi [The concept of attribution of state behavior in international law]. Odesa: Feniks [in Ukrainian].
4. Andrejchenko, S. S. (2014). Pytannja vyny derzhavy v konteksti tlumachennja pervynnyh mizhnarodno-pravovyh norm [The issue of state guilt in the context of the interpretation of primary international legal norms]. *Pravo i suspil'stvo – Law and society*. (Iss. 5), (pp. 3-8) [in Ukrainian].
5. Vyshnevs'kyj Ju. A. (2015). Suchasna praktyka Ukrai'ny shhodo nadannja zgody na obov'jazkovist' dlja nei' mizhnarodnogo dogovoru [The current practice of Ukraine in agreeing to be bound by an international treaty]. *Visnyk Pivdenного regional'nogo centru Nacional'noi' akademii' pravovyh nauk Ukrai'ny – Bulletin of the Southern regional center of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 3, 176-184 [in Ukrainian].
6. Repec'kyj, V. M., & Gutnyk, V. V. (Ed.). (2017). Suchasni problemy mizhnarodnogo prava [Modern problems of international law]. L'viv-Odesa: Feniks [in Ukrainian].
7. Vazhna, K. A. (2016). Problemy vyznachennja ponjattja mizhnarodnogo zlochynu agresii' u suchasnomu mizhnarodnomu pravi [Problems of definition of the concept of international crime of aggression in modern international law]. *Molodyj vchenyj – Young scientist*, 4.1, 30-34. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2016\\_4.1\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2016_4.1_10) [in Ukrainian].
8. Vazhna, K. A. (2017). Konceptcija kryminal'noi' vidpovidal'nosti derzhavy: mozhlyvist' realizacii' v suchasnomu mizhnarodnomu pravi [The concept of criminal responsibility of the state: the possibility of implementation in modern international law]. Kyi'v: Vydavnytstvo Lira-K [in Ukrainian].
9. Donaldson, M. (2017). The survival of the secret treaty: publicity, secrecy and legality in the international order. *The American Society of International Law*, 56, 575-627 [in English].

10. Avdoshyn, I. V. (2014). Aktual'ni problemy peredachi sekretnoi' informacii' inozemnij derzhavi chy mizhnarodnij organizacii' [Topical issues in transferring classified information to a foreign country or international organization]. Aktual'ni problemy upravlinnja informacijnoju bezpekoju derzhavy – Actual problems of information security management of the state: *Zbirnyk materialiv naukovo-praktychnoi' konferencii' – Collection of materials of the International Conference*. (20. 03). Kyi'v: Naukovo-vydavnychyj centr NA SBU [in Ukrainian].
11. Zakon Ukrai'ny Pro mizhnarodni dogovory Ukrai'ny: pryjnyatyj 29 cherv. 2004 № 1906-IV [Law of Ukraine On international treaties of Ukraine: adopted on June 29, 2004 № 1906-IV]. (2004). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 50, art. 540 [in Ukrainian].
12. Krasnov, M. A. (1993). Publichno-pravovaja otvetstvennost' predstavitel'nyh organov za narushenie zakonov [Public and legal liability of representative bodies for violation of laws. *Gosudarstvo y pravo – State and law*, 6, 46-56 [in Russian].
13. Savickij, P. I. (2010). O novyh izmenenijah v Konstitucii Bel'gii [About new changes in the Constitution of Belgium]. *Rossijskij juridicheskij zhurnal – Russian law journal*, 6. Retrieved from <http://www.center-bereg.ru/o2638.html> [in Russian].
14. Konstitucija Mongolii' vid 13 sichnja 1992 r. [Mongolian Constitution of January 13, 1992]. Retrieved from [https://www.legislationline.org/download/id/5801/file/Constitution\\_excerpts\\_ru.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/5801/file/Constitution_excerpts_ru.pdf) [in Ukrainian].
15. Konstytucija Danii' vid 5 chervnja 1953 r. [The Constitution of Denmark of 5 June 1953]. Retrieved from <https://worldconstitutions.ru/?p=152> [in Ukrainian].
16. Konstytucija Slovenii' vid 23 grudnja 1993 r. [The Constitution of Slovenia of 23 December 1993]. Retrieved from [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/slovenia/sloven-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/slovenia/sloven-r.htm) [in Ukrainian].
17. Konstytucija Knjazivstva Andorra vid 14 bereznja 1993 r. [The Constitution of the Principality of Andorra of 14 March 1993]. Retrieved from <https://worldconstitutions.ru/?p=158> [in Ukrainian].
18. Osnovnye zakony gosudarstva Izrail' [Basic laws of the State of Israel]. Retrieved from <https://main.knesset.gov.il/ru/activity/Pages/BasicLaws.aspx> [in Russian].
19. Konstitucija Kataru vid 29 kvitnja 2003 r. [Qatar Constitution of April 29, 2003]. Retrieved from <https://worldconstitutions.ru/?p=92> [in Ukrainian].
20. Shtajnmajer prokomentuvav "formulu Shtajnmajera" [Steinmeier commented on "Steinmeier formula"]. (20.10.2019). Retrieved from: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-49962679> [in English].
21. Lockwood, H. C. (1890). *Constitutional History of Franse*. Chicago: Rand, McNally [in English].
22. Dautat, A. (1912). La Convention et les traités secrets. LXXII. *Revue politique et parlementaire*, (pp. 379) [in French].
23. Videns'ka konvencija pro pravo mizhnarodnyh dogovoriv 1969 roku [1969 Vienna Convention on the Law of Treaties]. (n. d.). *rada.gov.ua*. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_118](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118) [in Ukrainian].
24. Zakon Ukrai'ny Pro derzhavnu tajemnytcju: pryjnyatyj 21 sichnja 1994 r. № 3855-XII [Law of Ukraine On state secret: adopted on January 21, 1994, № 3855-XII]. *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 16, art. 93 [in Ukrainian].
25. Zadorozhnja, G. V. (2016). Konstytucijno-pravovyj status glavy derzhavy v Ukrai'ni ta zarubiznyh kraj'nah: porivnjal'nyj analiz [The constitutional and legal status of the Head of State in Ukraine and foreign countries: a comparative analysis]. Kyi'v: Alerta [in Ukrainian].

УДК 342.72/73:304.4(477) DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019\(106\)02](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019(106)02)

**АЛЬОНКІН Олексій** к. ю. н., доцент кафедри міжнародного публічного права Київського національного торговельно-економічного університету  
*E-mail:* [aleks68ukr@gmail.com](mailto:aleks68ukr@gmail.com)  
*ORCID:* 0000-0002-7867-350X  
 вул. Кіото, 19, м. Київ, 02156, Україна

**КОРЕЦЬКИЙ Сергій** к. ю. н., доцент науково-дослідного інституту Київського національного університету культури і мистецтв  
*E-mail:* [koretckiy65@gmail.com](mailto:koretckiy65@gmail.com)  
*ORCID:* 0000-0001-6465-7712  
 вул. Євгена Коновальця, 36, м. Київ, 01601, Україна

## ОХОРОНА КУЛЬТУРНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

*Розглянуто сучасне вітчизняне законодавство з правового забезпечення культурних прав людини в Україні. Визначено, що теорія конституційного права та чинне конституційне законодавство до культурних прав і свобод людини відносять суто освітньо-культурні. Проаналізовано Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019 щодо відповідності забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян України – представників як титульної нації, так і національних меншин.*

*Ключові слова:* мова, релігія, культурні права людини, титульна нація, корінні народи, національні меншини.

*Алёнкин А., Корецкий С. Охрана культурных прав человека в Украине. Рассмотрено современное отечественное законодательство по правовому обеспечению культурных прав человека в Украине. Определено, что теория конституционного права и действующее конституционное законодательство к культурным правам и свободам человека относят исключительно образовательно-культурные. Проанализирован Закон Украины «Об обеспечении функционирования украинского языка как государственного» от 25.04.2019 на предмет соответствия обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан Украины – представителей как титульной нации, так и национальных меньшинств.*

*Ключевые слова:* язык, религия, культурные права человека, титульная нация, коренные народы, национальные меньшинства.

**Постановка проблеми.** Держава як соціальний інститут має розв’язувати основні проблеми населення, що проживає на її території, забезпечувати права та законні інтереси своїх громадян. Питання – «державна для громадянина, чи громадянин для держави» давно перетворилося на риторичне і вирішується в цивілізованому світі однозначно – «державна для громадянина». Але це не означає, що громадянин має лише права без жодних обов’язків або ці обов’язки не належать до беззаперечних щодо їх виконання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичним обґрунтуванням окремих аспектів культурних прав і свобод людини останніми роками у своїх працях займалися як відомі, так і молоді вчені-правники.

Зокрема, М. Любченко [1] характеризувала взаємозв'язок мови як ідеального відображення світу та права; М. Козюбра [2] аналізував актуальні питання сучасної мовної політики в Україні; В. Василенко [3] розглядав проблеми закріплення в європейських конституціях статусу державної мови; П. Рабінович і Т. Дудаш [4] систематизували основні складники правничої мови: правничу лексику та фразеологію, правничу граматику й правничу стилістику. Дослідження зазначених науковців присвячені висвітленню окремих аспектів теоретичного обґрунтування та правового забезпечення культурних прав людини в Україні, але поточні реалії актуалізують потребу їх органічного доповнення.

**Метою** статті є наукове осмислення понять: «мова», «релігія», «культурні права людини», «національні меншини», «титульна нація», «корінні народи».

**Матеріали та методи.** Методологічною основою представленої статті є низка філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових принципів та методів, які дають змогу всебічно розглянути наукову проблему. Під час дослідження застосовано такі методи: діалектичний, герменевтичний, системний, аналізу та синтезу, індукції та дедукції, формально-юридичний та ін.

**Результати дослідження.** Принцип балансу прав та обов'язків суб'єкта правовідносин уможливує належне функціонування механізму забезпечення його прав, що відбувається лише у разі, якщо всі контрагенти повною мірою виконують обов'язки, передбачені чинним законодавством для конкретних правовідносин. Невипадково Розділ II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» [5] врегульовує відносини у сфері взаємодії держави та людини, що перебуває в межах її території, стосовно забезпечення прав і свобод останньої. Зрозуміло, що сама назва розділу визначає спеціальний суб'єкт, яким передусім є громадянин України. Громадянство встановлює стійкий правовий зв'язок людини з державою, який зумовлює їхні взаємні права й обов'язки відповідно до національного права держави та взятих нею на себе міжнародних зобов'язань. Це означає, що громадянин, на відміну від інших індивідів, отримує додаткові як права, які гарантуються державою, так і обов'язки, що покладаються на нього цією державою.

Важливим елементом систематизації знань та інструментарієм усвідомлення сутності конституційних прав, свобод та обов'язків людини й громадянина є їхня типологія, зокрема *типологія за сферами суспільних відносин*, в межах якої у різних авторів [2; 3] є деякі незначні відмінності щодо виділення типів, але всі вони без винятку виокремлюють *культурні права людини*.

Традиційно до культурних прав людини фахівці в галузі теорії держави та права і конституційного права відносять освітньо-культурні права й свободи індивіда. Так, згідно з Конституцією України [5], право на освіту має кожна особа, водночас повна загальна середня освіта є обов'язковою (ст. 53), а право на свободу літературної, художньої, наукової та технічної творчості, захист інтелектуальної власності,

авторських прав, моральних і матеріальних інтересів гарантуються громадянам (ст. 54).

Як заведено вважати, культурні (духовні) права та свободи людини й громадянина є мірою можливої поведінки або діяльності індивіда щодо задоволення своїх законних потреб у сфері освіти, літературної, художньої, наукової та технічної діяльності. Але культурологи, етнографи, філософи та соціологи культури одноставно стверджують, що базові «стрижні» будь-якої етнокультури – це *мова*, яка є не просто засобом комунікації, а способом мислення, і *базова релігія* як спосіб світосприйняття [6; 7]. Саме ці «стрижні» є основними ознаками для самоідентифікації людини й ідентифікації етносу та водночас інструментарієм формування «колективного несвідомого» (менталітету) певного народу. Хоча поняття «колективного несвідомого» і «менталітету» не абсолютно тотожні [8; 9], і в цьому контексті їх можна визначати окремо.

На жаль, питання мови в сучасній Україні набуло суто політичного забарвлення і час від часу є певним «яблуком розбрату». Перебіг подій останніх десятиліть у незалежній Україні яскраво демонструє, що питання визначення статусу української мови зазвичай актуалізується напередодні чергових або позачергових виборів. Хоча, відповідно до ст. 10 Конституції України [5], *державною в Україні є українська мова*. До того ж, держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Водночас в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист інших мов національних меншин. Держава, зі свого боку, сприяє вивченню мов міжнародного спілкування. Вживання мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом.

Але, з урахуванням того, що зазначена стаття входить до Розділу I «Загальні положення» Конституції України, формально вона не може бути віднесена до групи конституційних норм, які безпосередньо врегульовують відносини у сфері прав, свобод та обов'язків людини й громадянина. Крім того, наступна стаття цього розділу – ст. 11 Конституції України [5] – опосередковано вказує на те, що як у ній, так і в попередній статті йдеться про мовні, а отже, культурні права. У цьому разі – про культурні права українських громадян, які є представниками корінних народів і національних меншин. Зокрема, зазначається, що держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. І хоча питання корінних народів в Україні все ще потребує свого юридичного визначення, в конкретному випадку йдеться передусім про етнічних українців та кримських татар і тільки потім – про росіян, поляків, угорців та інші національні меншини в нашій державі.

Ст. 10 Конституції України [5] встановлює, що вживання мов в Україні гарантується Основним Законом держави та визначається відповідним законом. Таким є Закон України «Про забезпечення функ-

ціонування української мови як державної» від 25.04.2019 (далі – Закон). Він набув чинності, як вказано в його прикінцевих та перехідних положеннях, за два місяці з дня опублікування – 16 липня 2019 р. [10]. Проте ще до ухвалення Закону, а ще більше зараз розгортається палка дискусія щодо конституційності, соціальної доцільності та політичної виваженості цього нормативно-правового акта.

Варто зазначити, що першим беззаперечним постулатом, якому має слугувати цей закон, є визначення та юридичне закріплення статусу офіційної мови спілкування в Україні. Світовий досвід свідчить, що дві та більше державні мови існують лише там, де держави виникли в межах території колишніх колоніальних володінь метрополій або не мали чітко визначеної титульної нації. Поміж сорока європейських держав Республіка Білорусь, враховуючи її конфедеративні зв'язки з Російською Федерацією, має дві офіційні мови. Водночас варто зазначити, що ця країна має чітко виражену титульну націю – білорусів. Крім того, в Королівстві Бельгія та в Боснії і Герцеговині, в яких майже в рівних пропорціях представлені по три провідні етнічні групи населення, відповідно існує по три офіційні мови. А ще у Швейцарській Конфедерації, з урахуванням історії виникнення та розвитку держави, використовуються чотири офіційні мови. Отже, наявність в Україні єдиної титульної нації – українців, що за своїм кількісним складом домінує (доля українців становить понад 77 % загальної кількості населення країни), однозначно обумовлює те, що єдиною державною мовою в Україні має бути українська, про що і йдеться у згадуваній вище ст. 10 Конституції України [5]. Як розвинення змісту саме цього конституційного положення ухвалено Закон.

Другим постулатом є забезпечення права корінних народів і національних меншин на розвиток власної культури і, відповідно, мови, як про це зазначено у ст. 11 Конституції України [5] та Законі України «Про національні меншини в Україні» від 26.06.1992 [11]. Питання визначення правового статусу кримських татар як одного з корінних народів України, а отже, і юридичного оформлення використання їхньої мови залишається до сьогодні відкритим. Ця проблема потребує окремого детального вивчення і внесення відповідних пропозицій щодо її якомога скорішого правового врегулювання, проте це виходить за межі нашого дослідження. Доречно зупинитися лише на одному прикладі, який стосується використання мови національних меншин у нашій державі.

Так, один із авторів цієї статті у 2014 та 2015 роках, під час проведення профорієнтаційної роботи, відвідував Берегівський та Виноградівський райони Закарпатської області України. В значній частині населених пунктів (у місцях компактного проживання угорців) лише представники органів місцевого самоуправління розмовляли українською мовою. Учні старших класів загальноосвітніх шкіл спілкувалися з автором лише через перекладачів, за яких були представники шкільної адміністрації. До того ж, школярі одноставно висловлювали позицію,

згідно з якою продовження освіти й подальше працевлаштування вони бачать лише в Угорщині. Зі свого боку, влада цієї держави на законодавчому рівні в усіх своїх вищих закладах освіти закріпила квоту для вступників з України. Ця квота забезпечує спрощені умови вступу до вишу українцям – етнічним угорцям, кращі, аніж самим угорцям. Така ситуація демонструє соціальну спрямованість дій Угорщини та має яскраво виражений політичний характер. Позитивним кроком у відповідь на такі дії з боку цієї країни стало ухвалення Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019.

У таблиці зведено основні положення зазначеного Закону України щодо застосування української мови в основних сферах суспільного життя нашої держави.

Таблиця

**Вимоги Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019 за сферами застосування**

Зміст Закону	Сфера суспільного життя			
	Політична	Економічна	Соціальна	Культурна
Українська мова має домінувати	Органи державної влади й місцевого самоврядування	Комунальне господарство та підприємства всіх форм власності	Громадські та інші організації	Освіта та наука
	Збройні сили та інші силові структури	Енергетика та промисловість	Медицина Соціальні послуги	Кіно та театральне мистецтво Засоби масової інформації та інтернет-ресурси
Іноземні мови та мови національних меншин використовуються вільно	Офіційне спілкування з особами, що не володіють українською мовою	Назви та зображення зареєстрованих в Україні торгових марок	Релігійні обряди	Приватне спілкування
			Повсякденне життя національних меншин	Вивчення іноземних мов Наукові видання мовами ЄС
Українською мовою зобов'язані вільно володіти	Голова держави, керівники уряду та парламенту, міністри, їхні заступники, інші керівники та кандидати на посади в органах державної влади й місцевого самоврядування	Менеджери державних та комунальних підприємств	Адвокати та нотаріуси	Працівники патронатних служб і освіти
	Державні службовці Особи, які хочуть отримати громадянство			

Джерело: зведено й узагальнено авторами за [10].

Перелік сфер домінування української мови вбачається небездоганим. Наприклад, переважне використання української мови в громадських організаціях культурно-просвітницького характеру корінних народів і національних меншин порушує вимоги ст. 11 Конституції України [5] та Закону України «Про національні меншини в Україні» від 26.06.1992 [11]. А домінування української мови в ЗМІ та на інтернет-

ресурсах потребує уточнення. Зокрема, ч. 1 ст. 25 «Державна мова у сфері друкованих засобів масової інформації» Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019 [10] повинна мати виключення, яке можна сформулювати так: «окрім періодичних видань комунальної власності територіальної громади з пропорційним переважанням представників національних меншин у цій громаді».

Водночас не викликають нарікань визначені у вказаному вище Законі України випадки, коли іноземні мови та мови національних меншин використовуються вільно.

Своєю чергою, відповідно до Закону України, що розглядається, українською мовою в нашій країні мають вільно володіти державні службовці всіх рангів та інші фахівці офіційних, комунальних, освітніх установ тощо.

З цією метою зазначений вище Закон України [10] гарантує: безкоштовні мовні курси для посадовців та всіх охочих, захист та розвиток усіх діалектів української мови, вживання мов Ради Європи та Європейського Союзу в різних сферах життя, використання й вивчення мов національних меншин відповідно до Закону України «Про національні меншини в Україні» від 26.06.1992 [11].

Досить вдало виписано в Законі України, що розглядається [10], як коло осіб, що мають володіти українською мовою, так і вимоги стосовно рівня володіння ними мовою і механізм перевірки цього рівня. Також виправданим є відтермінування вимог щодо володіння мовою для осіб, які вже виконують функції у сфері управління. По-перше, таке відтермінування дозволяє захистити трудові права цих осіб, але за умови використання цього терміну для опанування мовою, а по-друге, воно не призведе до управлінського колапсу в Україні.

**Висновок.** Світовий досвід переконує нас в тому, що в країнах зі значним превалюванням титульної нації заради цілісності та злагоди у суспільстві має бути єдина державна мова, як про це зазначено у ст. 10 Конституції України. Своєю чергою, стандарти Європейського Союзу, які широко впроваджуються в Україні, передбачають гарантування державою прав національних меншин на вільний розвиток етнічної культури та мови. Саме ця позиція знайшла своє відображення у ст. 11 Конституції України.

Крім того, перед нашою державою в сучасних умовах її існування, з урахуванням зовнішніх і внутрішніх чинників впливу, стоїть нагальна потреба остаточного врегулювання такого дестабілізаційного фактору, як мовне питання. І саме базисом щодо безповоротного його розв'язання є ухвалений Верховною Радою Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019, який концептуально відповідає всім визначеним попередньо вимогам.

З метою легітимізації на рівні масової свідомості положень цього Закону необхідно розгорнути, з використанням усіх наявних ресурсів засобів масової інформації, широку роз'яснювальну роботу

серед громадян нашої країни із залученням до цього процесу провідних фахівців у сфері міжнародного права, прав людини та конституційного права.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Любченко М. Мова і право: питання співвідношення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 2 (81). С. 36-44.
2. Козюбра М. Неухильне дотримання Конституції – запорука дієвості мовної політики в Україні. *Право України*. 2016. № 3. С. 63-73.
3. Василенко В. Юридична регламентація статусу офіційної (державної) мови у практиці європейських держав. *Право України*. 2016. № 3. С. 74-83.
4. Рабінович П., Дудаш Т. Правнича мова: основні складники (загальнотеоретична характеристика). *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 1 (88). С. 17-29.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Юнг К. Г. Архетип и символ. М., 1991. URL: <https://gtmarket.ru/laboratory/basis/4229/4232>.
7. Архетип (Archetype). Психодинамические термины и понятия: словарь = Psychoanalytic terms and concepts; под ред. Б. Э. Мура и Б. Д. Файна. М.: Класс, 2000. С. 32-33.
8. Юнг К. Г. Об архетипах коллективного бессознательного; пер. с англ. М.: Ренессанс, 1991. С. 95-128.
9. Ментальність. Духовність. Саморозвиток особистості. Тези доповідей та матеріали Міжнародної науково-практичної конференції; за ред. О. В. Киричука, О. П. Колісника, М.-Л. А. Чепи. Київ-Луцьк: Фондація ім. О. Ольжича, 1994. 255 с.
10. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>.
11. Про національні меншини в Україні: Закон України від 25.06.1992. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.

*Стаття надійшла до редакції 11.06.2019.*

### ***Alyonkin O., Koretskyi S. Protection of cultural human rights in Ukraine.***

***Background.*** Formation of normative legal provision of cultural human rights in Ukraine is an important element of the formation of the Ukrainian people in the process of building Ukraine as a democratic and legal state.

***Analysis of recent research and publications.*** Such problem is studied by such scientists as Kozubra M. and others.

The ***aim*** of the article is to study the systematic and structural analysis of normative and legal regulation of cultural rights in Ukraine.

***Materials and methods.*** The information base of the study is the Constitution and laws of Ukraine and the work of domestic and foreign scientists. Methodological basis of this scientific article is a number of philosophical, general scientific and special-scientific methods and principles.

***Results.*** An analysis of the current domestic legislation on the legal protection of cultural rights in Ukraine is carried out. It is determined that the modern theory of constitutional law and current constitutional legislation to cultural rights and freedoms of human beings include exclusively educational and cultural rights and freedoms. The Law of Ukraine «On ensuring the functioning of the Ukrainian language as a state» was analyzed from April 25, 2019 for the purpose of ensuring the rights, freedoms and

*legitimate interests of Ukrainian citizens as representatives of the titular nation and representatives of national minorities.*

**Conclusion.** *The legal basis for the final resolution of the language issue in Ukraine is the Law of Ukraine «On ensuring the functioning of the Ukrainian language as a state», dated April 25, 2019, adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine, which conceptually meets the leading international standards.*

**Keywords:** language, religion, cultural rights, titular nation, indigenous peoples, national minorities.

## REFERENCES

1. Ljubchenko, M. (2015). Mova i pravo: pytannja spivvidnoshennja [Language and law: a matter of ratio]. *Visnyk Nacional'noi' akademii' pravovyh nauk Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Law of Ukraine*, 2 (81), 36-44 [in Ukrainian].
2. Kozjubra, M. (2016). Neuhyl'ne dotrymannja Konstytucii' – zaporuka dijevosti movnoi' polityky v Ukraini [Constant adherence to the Constitution is the key to the effectiveness of language policy in Ukraine]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 3, 63-73 [in Ukrainian].
3. Vasylenko, V. (2016). Jurydychna reglamentacija statusu oficijnoi' (derzhavnoi') movy u praktyci jevropejs'kyh derzhav [Legal regulation of the status of the official (state) language in the practice of European states]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 3, 74-83 [in Ukrainian].
4. Rabinovych, P., & Dudash, T. (2017). Pravnycha mova: osnovni skladnyky (zagal'noteoretychna harakterystyka) [Legal language: main components (general and theoretical description)]. *Visnyk Nacional'noi' akademii' pravovyh nauk Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Law of Ukraine*, 1 (88), 17-29 [in Ukrainian].
5. Konstytucija Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 (1996). [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine of 28.06.1996]. *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, 141 [in Ukrainian].
6. Jung, K. G. (1991). Arhetip i simvol [Archetype and symbol]. Retrieved from <https://gtmarket.ru/laboratory/basis/4229/4232> [in Russian].
7. Mur, B. Je., & Fajn, B. D. (Ed.). (2000). Arhetip (Archetype). Psihoanaliticheskie terminy i ponjatija [Archetype. Psychoanalytic terms and concepts]. Moscow: Klass [in Russian].
8. Jung, K. G. (1991). Ob arhetipah kollektivnogo bessoznatel'nogo [On the archetypes of the collective unconscious]. Moscow: Renessans [in Russian].
9. Kyrychuk, O. V., Kolisnyk, O. P., & Chepa, M.-L. A. (Ed.). (1994). Mental'nist'. Duhovnist'. Samorozvytok osobystosti [Mentality. Spirituality. Self-development of personality]. Tezy dopovidej ta materialy Mizhnarodnoi' naukovo-praktychnoi' konferencii' – Abstracts and proceedings of the International Scientific and Practical Conference. Kyi'v-Luc'k: Fundacija imeni O. Ol'zhycha [in Ukrainian].
10. Zakon Ukrainy Pro zabezpechennja funkcionuvannja ukrai'ns'koi' movy jak derzhavnoi': pryjnjatyj 25 kvitnja 2019 roku. [Law of Ukraine On ensuring the functioning of the Ukrainian language as a state: adopted on 25 April 2019]. *Verhovna Rada Ukrainy – Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> [in Ukrainian].
11. Zakon Ukrainy Pro nacional'ni menshyny v Ukraini: pryjnjatyj 25 chervnja 1992 roku [Law of Ukraine On national minorities in Ukraine: adopted on June 25 1992]. *Verhovna Rada Ukrainy – Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12> [in Ukrainian].

**ІВАНЦОВА Зоя** ..... аспірант кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
E-mail: [ivantsova.a.zoe@gmail.com](mailto:ivantsova.a.zoe@gmail.com)  
ORCID: 0000-0001-7110-5967 ..... вул. Володимирська, 60, м. Київ, 01033, Україна

## ПРИНЦИП «CONTRA VIRES» І ДУАЛІСТИЧНА МОДЕЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Здійснено порівняльний аналіз компетенції органів місцевого самоврядування в Україні та ФРН. На підставі теоретичного дослідження проблематики поєднання принципу правосуб'єктності «contra vires» з дуалістичною моделлю місцевого самоврядування сформульовано пропозиції щодо внесення змін до ст. 19 Конституції України.*

*Ключові слова:* правосуб'єктність, компетенція, моделі місцевого самоврядування, децентралізація, політика регіоналізму.

*Иванцова З. Принцип «contra vires» и дуалистическая модель местного самоуправления. Осуществлен сравнительный анализ компетенции органов местного самоуправления в Украине и ФРГ. На основании теоретического исследования проблематики сочетания принципа правосубъектности «contra vires» с дуалистической моделью местного самоуправления, сформулированы предложения по внесению изменений в ст. 19 Конституции Украины.*

*Ключевые слова:* правосубъектность, компетенция, модели местного самоуправления, децентрализация, политика регионализма.

**Постановка проблеми.** Досліджуючи компетенцію органів місцевого самоврядування, передусім необхідно визнати той факт, що у вітчизняній юридичній науці відсутнє однозначне, загальновизнане розуміння того, чи потрібно наділяти органи місцевого самоврядування правом діяти у всіх випадках самостійно, за винятком прямо заборонених законом.

Проблема поєднання принципу правосуб'єктності «contra vires» з дуалістичною моделлю місцевого самоврядування донині є невирішеною, що актуалізує важливість цього дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зазначену проблему вивчали такі вітчизняні науковці, як: Ю. Батан, Ю. Георгієвський, М. Баймуратов, Є. Васильєв, М. Орзіх [1–5] та ін. У їх працях досліджено проблеми впливу: превенції; народу як джерела компетенції для всієї влади; децентралізації на повноваження органів публічної влади та компетенції у цілому як основу органу публічної влади.

Проте донині залишається недостатньо висвітленою проблематика компетенції органів місцевого самоврядування у ФРН порівняно з Україною.

**Метою** статті є дослідження компетенції органів місцевого самоврядування в Україні та ФРН, а також питання поєднання принципу правосуб'єктності «*contra vires*» з дуалістичною моделлю місцевого самоврядування.

**Матеріали та методи.** Основним методом, що застосовується у цій статті, є аналіз та порівняння компетенції органів місцевого самоврядування в Україні та ФРН. Крім цього, використано такі методи, як: діалектичний, герменевтичний, системний, індукції та дедукції, формально-юридичний та ін.

**Результати дослідження.** Компетенція на рівні з правами, свободами та законними інтересами є складовими правосуб'єктності. Так, компетенція органів місцевого самоврядування демонструє їх ступінь влади та визначає, скільки автономії має місцеве самоврядування.

Як зазначається в науковій літературі, ідея місцевого самоврядування з'явилась через те, що «потреба запобігти зловживанням державної влади та координації повноважень «далеко від людини як творця й адресата права» зумовила думку про можливість невеликих частин держави вирішувати питання неглобального (незагальнодержавного) значення самостійно» [1, с. 40]. Процес децентралізації влади так само має превентивне призначення, запобігаючи концентрації влади та її віддаленості від жителів.

На думку Ю. Георгієвського, «народ опосередковано впливає на побудову та функціонування всієї влади та посадових осіб – шляхом суспільної думки, громадської підтримки або відмови від неї, вимог та звернень до публічних інститутів, тиску інститутів громадянського суспільства тощо. Все це дає підстави для висновку, що народ є головним соціальним та правотворюючим джерелом компетенцій всіх видів» [2, с. 70].

В Україні діє позитивний спосіб визначення правосуб'єктності органів місцевого самоврядування (принцип «*ultra vires*»), адже за ст. 19 Конституції України «правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [6].

«Однією з основних вимог, що знаходяться в списку Майдану, є вимога про децентралізацію повноважень органів публічної влади. Така вимога виникла не випадково, а стала закономірною реакцією громадян України на істотні тенденції централізації публічної влади в державі, яскравим проявом якої стало «вибудовування» в системі владних повноважень жорстокої і єдиної «вертикалі виконавчої влади» режимом Януковича» [3, с. 138].

Як наслідок, наразі в Україні триває процес розподілу повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування.

З 2015 р. в межах процесу децентралізації в Україні почали створюватися перші об'єднані територіальні громади. В умовах отримання від держави субвенцій на розвиток інфраструктури громад вони здійснюють свою діяльність під власну відповідальність.

Триваюча реформа децентралізації після завершення матиме наслідком більш чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування й державними органами виконавчої влади. Так, на законодавчому рівні повинно бути детальніше врегульовано повноваження органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади. При цьому належну увагу потрібно приділити питанню бюджетної децентралізації, у зв'язку з чим для ефективного розпорядження коштами громад останні мають бути забезпечені кваліфікованими кадрами.

При цьому є неможливим та недоцільним законодавчо передбачити вичерпний та чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади з огляду на два нюанси (які не є вичерпними).

*По-перше*, науково-технічний прогрес зумовлює нові форми організації виробництва, технологічні процеси, види послуг, які потребують відповідного врядування з боку органів чи то місцевого самоврядування, чи то виконавчої влади. Нормативно закріпити сфери врядування усією майбутньою діяльністю, яка стане наслідком науково-технічного прогресу, неможливо.

*По-друге*, в процесі практичного виконання певних повноважень може виявитися, що органи місцевого самоврядування не здатні забезпечити їх належну якість. І навпаки: органи виконавчої влади також можуть не справлятися з виконанням конкретних повноважень. Тоді найбільш доцільним може бути впровадження механізму передання повноважень від органів місцевого самоврядування до органів виконавчої влади і навпаки для вироблення найбільш оптимального рішення.

Такої ж позиції дотримується і П. Любченко, який відмічає, що «проблема правового регулювання компетенції місцевого самоврядування полягає у визначенні ступеня деталізації предметів відання і повноважень територіальних громад. Самостійність вирішення питань місцевого значення по своїй природі не припускає зайвої законодавчої або іншої нормативної регламентації» [7, с. 7].

А. Крусян також з цього приводу відмітила: «навіть при найдетальнішому розподілі повноважень на законодавчому рівні (що неможливо і не потрібно) будуть виникати протиріччя і накладки, важко буде уникнути дублювання і «зіткнень» [8, с. 159].

М. Орзіх відзначав, що «регіоналізм як державна політика – системоутворююча детермінанта, яка не тільки визначає напрямки розвитку державності в Україні, але є ефективним засобом сприяння демократії, стабільності та розвитку держави, – знаходиться в стані науково-практичної проблемної ситуації..., що пояснюється ... ігноруванням правосуб'єктності територіальних колективів – єдиного на території

соціального субстрату, який має власні інтереси та визначає соціально-політичну, економічну, демографічну, культурологічну «фізіономію» території, її потенціал у міжрегіональних (внутрішньодержавних, міжнародних, і зовнішньоекономічних) відносинах» [5, с. 477].

У землях ФРН компетенція органів місцевого самоврядування передусім визначається Основним законом, конституціями земель, чинним федеральним законодавством та законодавством земель.

Відповідно до ст. 28 Основного закону ФРН «конституційний лад у землях повинен відповідати принципам республіканської, демократичної та соціально-правової держави в дусі цього закону. В землях, районах та громадах народ повинен мати представництва, які виникають з всезагальних, безпосередніх, вільних, рівних та таємних виборів. У громадах виборний орган може бути замінений зборами громади. Громадам повинно бути гарантовано право регулювати в рамках закону та під власну відповідальність усі справи місцевої громади. Об'єднання громад у рамках своєї законної компетенції і відповідно до законів також володіють правом самоврядування. Федерація гарантує відповідність конституційного ладу земель основним правам, а також положенням абзаців 1 та 2» [9]<sup>1</sup>. Отже, у ФРН використовується принцип «*contra vires*».

Державні повноваження передаються органам місцевого самоврядування через законодавчі акти. На практиці складаються ситуації, коли за допомогою законів обмежуються повноваження органів місцевого самоврядування. З цього приводу Федеральним конституційним судом сформовано усталену судову практику.

З іншого боку, органи місцевого самоврядування переймають нові повноваження, що має наслідком збільшення відповідальності. При цьому вони часто не отримують належного покриття видатків з боку федерального та земельного уряду. Так, багато територіальних громад стали фінансово неспроможними виконувати нові повноваження, а відтак, можуть лише обмежено використовувати переваги місцевого самоврядування.

Муніципальне право розрізняє як мінімум два види державного нагляду залежно від типу повноважень. «Диференціація різних типів повноважень має велике значення для сфери державного нагляду. Для одних типів повноважень державний нагляд є правовою основою, обмеженою контролем законності, для інших повноважень державний нагляд розповсюджується і на перевірку доцільності» [10]. Структурувати повноваження в юридично однорідному порядку нелегко, оскільки положення про органи місцевого самоврядування земель відрізняються термінами і базовою концепцією.

У 1848–1849 рр. в австрійській імперії відбулася буржуазно-демократична революція, завданнями якої, серед іншого, було встановлення громадянських прав та свобод, ліквідація феодальних пережитків.

<sup>1</sup> Усі цитати з іншомовних джерел наведено у перекладі автора статті.

У таких напружених відносинах між суспільством (ліберальною буржуазією) та державою (монархічною владою) були впорядковані свободи громади, а відтак, і свободи населення. Доктрина власних та делегованих державою повноважень найбільш чітко сформульована в главі IV тимчасової австрійської конституції від 04.03.1849 р., яку «дарував» імператор Франц Йосиф I. «Параграфом 33 глави IV зазначеної конституції органам місцевого самоврядування гарантовані основні права, а саме: вибір представників; приймання нових членів до громади; самостійне управління власними справами; відкритість доходів бюджету; гласність переговорів своїх представників» [11].

Поняття «справи органів місцевого самоврядування» та «справи, здійснювані за дорученням» були визначені у ст. 72 Пруської конституції від 30 листопада 1920 р. [12]. Зазначеною статтею закріплювалось, що відповідно до закону, провінції організують через свої власні органи виконання:

- самоврядних повноважень на власний розсуд чи добровільно взяті ними (питання самоврядування);
- покладених на них державних повноважень (делеговані повноваження) як виконавчі органи держави.

«Зазначений дуалізм у повноваженнях та порядку місцевого самоврядування раніше не викликав сумнівів» [13].

Такий правовий стан діє в окремих федеральних землях навіть сьогодні: Баварія, Нижня Саксонія, Рейнланд-Пфальц та Саар явно підтримують традиційний розподіл повноважень у самоврядуванні та виконанні державних справ. Для громад завдання самоврядування формують їх власну сферу повноважень, а повноваження держави, які передаються їм за законом, є делегованими.

На сьогодні дуалістична диференціація відмінена й замінена моністичними повноваженнями в Баден-Вюртемберзі, Бранденбурзі, Гессені, Північному Рейні-Вестфалії, Саксонії та Шлезвіг-Гольштайні. Нормативні акти в сфері місцевого самоврядування цих земель слідують замислу Вайнхаймерського проєкту (*Weinheimer Entwurf*) 1948 р. З Вайнхаймерським проєктом пов'язують розвиток нового німецького права місцевого самоврядування. Так, він передбачає відхід від розмежування повноважень самоврядування та повноважень, що делегуються державою на користь єдиної системи повноважень.

Цей проєкт модернізував описання повноважень громад. Традиційний дуалізм повноважень у цьому випадку заміняється моністичною моделлю, згідно з якою громади на своїй території є винятковими і відповідальними носіями всієї державної адміністрації, якщо закони прямо не передбачають іншого.

Таким чином, за дуалістичною моделлю повноважень існують недержавні (факультативні) та первинні (обов'язкові) повноваження громади. Крім того, є завдання, які делеговані державою. Отже, при цій моделі вирішується, чи буде громада виконувати певні повноваження

(дискреційне право на прийняття рішення) та як будуть виконуватися повноваження (дискреційне право на вибір одного з декількох можливих рішень).

«Моністична модель розглядає всі повноваження, які виконує громада як завдання місцевої влади навіть за наявності права держави давати вказівки» [14].

Таким чином, усі громади ФРН використовують дуалістичну чи моністичну модель повноважень.

В Україні наразі діє суто дуалістична модель повноважень місцевого самоврядування, яке є самостійним у місцевих справах та здійснює делеговані повноваження держави на місцевому рівні.

З іншого боку, органи місцевого самоврядування мають певну самостійність у вирішенні питань місцевого значення, що узгоджується з ч. 1 ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою «територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування» [15]. На вказаній нормі, власне, і обмежується самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

Органи місцевого самоврядування в Україні є самостійними при вирішенні місцевих справ та виконують делеговані державою повноваження на місцевому рівні.

Є. Васильєв зауважив: «феномен компетенції відкриває шлях для формування правового простору, в якому реалізуються повноваження уповноважених суб'єктів права, що складають онтологічну і функціонально-динамічну основу компетенції органу публічної влади» [4, с. 15].

Вважається, що в державах з високим рівнем доходу самостійність органів місцевого самоврядування більша, ніж у тих, що мають рівень доходів нижче середнього чи низький, в яких становлення та розвиток громадянського суспільства залежить від політичної волі центру.

За даними Світового банку, ФРН належить до країн, які мають високий рівень валового національного доходу на душу населення (12 376 дол. США та більше), а в Україні цей рівень нижче середнього (1 026 – 3 995 дол. США) [16].

За таких обставин, з огляду на досвід ФРН, доходимо висновку про залежність ступеня самостійності повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі, від рівня доходу держав. І навпаки, обсяг самостійності у вирішенні питань місцевого значення має фундаментальний вплив на рівень доходів та розвиток органів місцевого самоврядування, а відтак, і держави в цілому. В Україні доцільно наділити органи місцевого самоврядування більшою самостійністю у вирішенні питань місцевого значення та максимально обмежити вплив на них політичної волі центру.

За результатами позитивного завершення процесу децентралізації, вдосконалення практики управління громадою та поглиблення професійного розвитку кадрів на загальнодержавному рівні повинно бути розглянуто питання відходження від принципу «*ultra vires*» на користь «*contra vires*», який переважає в Європі.

**Висновки.** Темпи реформи децентралізації не повинні уповільнюватися. Наслідком її для уникнення створення гібридної (комбінованої та не перевіреної на практиці) моделі діяльності органів місцевого самоврядування, за якої принцип правосуб'єктності органу місцевого самоврядування не відповідатиме усталеній моделі місцевого самоврядування, має бути внесення відповідних змін до ст. 19 Конституції України.

Так, ст. 19 Конституції України [6] винятково в частині щодо органів місцевого самоврядування доцільно змінити та доповнити таким чином: «органам місцевого самоврядування гарантується право всі свої справи регулювати самостійно в рамках закону та під власну відповідальність». Зазначені зміни нівелювали б догматичний підхід до сприйняття теоретичних основ місцевого самоврядування та відсутність узагальненої інформації щодо досвіду гібридних моделей діяльності органів місцевого самоврядування. Більше того, такі зміни доцільні і з огляду на відсутність ґрунтовних теоретичних напрацювань у частині можливості поєднання та вдалої практичної взаємодії принципу правосуб'єктності «*contra vires*» з дуалістичною моделлю місцевого самоврядування.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батан Ю. Д. До питання про конституціоналізм як превентивний механізм права. Конституція України в контексті сучасних конституційних парадигм (Х Тодиківські читання): зб. тез наук. доп. і повідомлень Міжнар. наук. конф. (м. Харків, 27-28 жовтня 2017); за заг. ред. А. П. Гетьмана. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків: Права людини, 2017. С. 39-40.
2. Георгієвський Ю. В. Конституційно-правова природа компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 2. С. 70-74. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILE=&2\\_S21STR=Chkur\\_2014\\_2\\_17](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Chkur_2014_2_17) (дата звернення: 07.10.2019).
3. Баймуратов М. М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого самоврядування: досвід для України. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2014. Вип. 7. С. 138-147. Серія: Право. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILE=&2\\_S21STR=Vmdu\\_pr\\_2014\\_7\\_18](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Vmdu_pr_2014_7_18) (дата звернення: 07.10.2019).
4. Васильєв Є. О. Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері зовнішньоекономічної діяльності. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 4. С. 14-20. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILE=&2\\_S21STR=Nzizvru\\_2016\\_4\\_4](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Nzizvru_2016_4_4) (дата звернення: 07.10.2019).

5. Орзих М. Ф. Избранные труды: юбилейное издание к 90-летию со дня рождения/ сост.: А. Р. Крусян, А. А. Езеров. Одесса, 2015. 568 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8476/Orzikh%20Izbranniy%20trudy.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (дата звернення: 25.08.2019).
6. Конституція України: станом на 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print> (дата звернення: 25.08.2019).
7. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 1998. 13 с.
8. Крусян А. Р. Конституционные принципы взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине. *Актуальні проблеми держави та права*: зб. наук. праць. Вип. 6. Ч. 1. Одеса, 1999. С. 157-165.
9. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: vom 23.05.1949 j. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (дата звернення: 25.08.2019).
10. Eberhard Sch-A., Kommunalrecht, in: Ingo von Münch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 7. Aufl., Berlin und New York, 1985. 117 s.
11. Reichsverfassung für das Kaiserthum Oesterreich vom 31.12.1851 j. URL: <http://www.verfassungen.at/at-18/verfassung49-i.htm> (дата звернення: 25.08.2019).
12. Verfassung des Freistaats Preußen vom 30.11.1920 j. URL: <http://www.documentarchiv.de/wr/1920/verfassung-preussen.html> (дата звернення: 25.08.2019).
13. Scheerbarth W. Gibt es weiterhin «Auftragsangelegenheiten» im Land Nordrhein-Westfalen? DVBL, 1953. S.261.
14. Maurer H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 13. Auflage. München 2000, § 23 Rn. 8 ff.
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.08.2019).
16. World Bank Country and Lending Groups. *The world Bank*: URL: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519> (дата звернення: 25.08.2019).

Стаття надійшла до редакції 23.09.2019.

***Ivantsova Z. «Contra vires» principle and dualistic model of local self-government.***

***Background.*** In examining the competence of local self-government bodies, it is first of all necessary to recognize the fact that there is no unambiguous, generally recognized understanding in the national legal science of whether local self-government bodies should be empowered to act independently in all cases, except for those directly prohibited by law.

*The problem of combining the principle of legal personality «contra vires» with the dualistic model of local self-government is still unresolved, which actualizes the importance of such research.*

***Analysis of recent research and publications*** has shown that, despite the existence of some scientific advances, the important scientific and practical problem on combining the principle of «contra vires» with the dualistic model of local self-government remains unresolved.

*The aim of the article is to investigate the competence of local governments in Ukraine and Germany, as well as the question of combining the principle of legal personality «contra vires» with a dualistic model of local self-government.*

***Materials and methods.*** The main method used in this article is to analyze and compare the competences of local governments in Ukraine and Germany. In addition, such methods as dialectical, hermeneutic, systemic, induction and deduction, formal-legal and others were used.

**Results.** *Competence at the level of rights, freedoms and legitimate interests is a component of legal personality. So, the competence of local governments demonstrates their degree of authority and determines how much autonomy a local government has. There is a scientific hypothesis that it is impossible and inappropriate to legislatively provide for an exhaustive and clear division of powers between local and executive authorities, given the two nuances (which are not exhaustive). It is suggested that, on the basis of the positive completion of the decentralization process, the improvement of community management practices and the deepening of professional development of personnel at the national level, the issue consideration should be given to moving away from the «ultra vires» principle in favor of «contra vires», which is prevalent in Europe.*

**Conclusion.** *The pace of decentralization reform should not be slowed down. As a consequence, in order to avoid the creation of a hybrid (combined and not tested in practice) model of activity of local self-government bodies, in which the principle of legal personality of the local self-government body will not correspond to the established model of local self-government, it should be amended accordingly to the article 19 of the Constitution of Ukraine.*

*So, the article 19 of the Constitution of Ukraine, in the part concerning local self-government bodies, it is expedient to amend and supplement as follows: «local self-government bodies are guaranteed the right to regulate all their affairs independently within the framework of the law and under their own responsibility». These changes would offset the dogmatic approach to the perception of theoretical foundations of local self-government and the lack of generalized information on the experience of hybrid models of local self-government activity. Moreover, such changes are also appropriate in view of the lack of sound theoretical knowledge in terms of the possibility of combining and successfully interacting of the principle of legal personality «contra vires» with the dualistic model of local self-government.*

**Keywords:** legal personality, competence, models of local self-government, decentralization and regionalism policy.

## REFERENCES

1. Batan, Yu. D. (2017). Do pytannya pro konstytutsionalizm yak preventyvnyy mekhanizm prava. Konstytutsiya Ukrayiny v konteksti suchasnykh konstytutsiynykh paradyhm (X Todykiv's'ki chytannya) [To the question of constitutionalism as a preventive mechanism of law. The Constitution of Ukraine in the context of contemporary constitutional paradigms (X Todykiv Readings)]: zb. tez nauk. dop. i povidomlen' Mizhnar. nauk. konf. – collection of abstracts of scientific reports and messages of the International scientific conference (m. Kharkiv, 27-28 zhovtnya 2017). (pp. 39-40). A. P. Het'man (Ed.). Natsional'nyy yurydychny yuniversitytet imeni Yaroslava Mudroho. Kharkiv: TOV Prava lyudyny [in Ukrainian].
2. Heorhiyevs'kyy, Yu. V. (2014). Konstytutsiyno-pravova pryroda kompetentsiyi orhaniv derzhavnoyi vykonavchoyi vlady ta mistsevoho samovryaduvannya [The constitutional and legal nature of the competence of state executive bodies and local self-government]. *Chasopys Kyiv's'koho universytetu prava – Journal of the Kyiv University of Law*, 2, 70-74. Retrieved from [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&\\_S21P03=FILA=&\\_S21STR=Chkup\\_2014\\_2\\_17](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&_S21P03=FILA=&_S21STR=Chkup_2014_2_17) (data zvernennya: 07.10.2019) [in Ukrainian].
3. Baymuratov, M. M. (2014). Detsentralizatsiya povnovazhen' publichnoyi vlady v Pol'shchi yak zasib formuvannya kompetentsiyi mistsevoho samovryaduvannya: dosvid dlya Ukrayiny [Decentralization of public authorities in Poland as a means of forming local self-government competence: experience for Ukraine]. *Visnyk Mariupol's'koho derzhavnoho*

- universytetu – *Bulletin of Mariupol State University*. Is. 7. (pp. 138-147). Seriya: Pravo. Retrieved from [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=Vmdu\\_pr\\_2014\\_7\\_18](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Vmdu_pr_2014_7_18) (data zvernennya: 07.10.2019) [in Ukrainian].
4. Vasyly'ev, Ye. O. (2016). Kompetentsiya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya u sferi zovnishn'oeconomichnoyi diyal'nosti [Competence of local self-government bodies in the sphere of foreign economic activity]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 4, 14-20. Retrieved from [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=Nzizvru\\_2016\\_4\\_4](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Nzizvru_2016_4_4) (data zvernennya: 07.10.2019) [in Ukrainian].
  5. Orzykh, M. F. (2015). *Yzbrannye trudy: yubyleynoe yzdanye k 90-letyuu so dnya rozhdenyia [Selected works: anniversary edition on the 90th Birthday]*. A. R. Krusyan, A. A. Ezerov (состав.). Odessa. Retrieved from <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8476/Orzikh%20Izbranniy%20trudy.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (data zvernennya: 25.08.2019) [in Russian].
  6. Konstytutsiya Ukrayiny [Constitution of Ukraine]: № 254k/96-VR stanom na 28.06.1996. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print> (data zvernennya: 25.08.2019) [in Ukrainian].
  7. Lyubchenko, P. M. (1998). Kompetentsiya mistsevoho samovryaduvannya: orhanizatsiynopravovi pytannya realizatsiyi [Local government competence: organizational and legal issues of implementation]. *Candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
  8. Krusyan, A. R. (1999). Konstytutsyonnye pryntsypy vzaymodeystviya mestnykh orhanov yspolnytel'noy vlasty y orhanov mestnoho samoupravlenyia v Ukrayne [The constitutional principles of interaction of local Executive bodies and bodies of local self-government in Ukraine]. *Aktual'ni problemy derzhavy ta prava – Actual problems of the state and law*, 6. P. 1. (pp. 157-165) [in Russian].
  9. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: vom 23.05.1949 j. Retrieved from <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (data zvernennya: 25.08.2019) [in Deutsch].
  10. Eberhard Sch-A. (1985). Kommunalrecht, in: Ingo von Münch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 7. Aufl., Berlin und New York, 117 s. [in Deutsch].
  11. Reichsverfassung für das Kaiserthum Oesterreich vom 31.12.1851 j. Retrieved from <http://www.verfassungen.at/at-18/verfassung49-i.htm> (data zvernennya: 25.08.2019) [in Deutsch].
  12. Verfassung des Freistaats Preußen vom 30.11.1920 j. Retrieved from <http://www.documentarchiv.de/wr/1920/verfassung-preussen.html> (data zvernennya: 25.08.2019) [in Deutsch].
  13. Scheerbarth, W. (1953). Gibt es weiterhin «Auftragsangelegenheiten» im Land Nordrhein-Westfalen? DVBL [in Deutsch].
  14. Maurer, H. (2000). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 13. Auflage. München, § 23 Rn. 8 ff. [in Deutsch].
  15. Zakon Ukrainy Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini vid 21.05.1997 r. [The law of Ukraine on local self-government in Ukraine from 21.05.1997]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (data zvernennya: 25.08.2019) [in Ukrainian].
  16. World Bank Country and Lending Groups. The world Bank: Retrieved from <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519> (data zvernennya: 25.08.2019) [in English].

---

---

# ПУБЛІЧНЕ ПРАВО

---

---

УДК 343.34 DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019\(106\)04](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019(106)04)

**ГУРЖІЙ Тарас** д. ю. н., професор, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Київського національного торговельно-економічного університету  
*E-mail: t.gurzhiy@knute.edu.ua*  
*ORCID: 0000-0002-3348-8298*  
вул. Кіото, 19, м. Київ, 02156, Україна

**КОВАЛЕНКО Жанна** аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Київського національного торговельно-економічного університету  
*E-mail: hrightsfor@gmail.com*  
*ORCID: 0000-0002-5028-2400*  
вул. Кіото, 19, м. Київ, 02156, Україна

## ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ПРАВОВА ФОРМА ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА СУСПІЛЬСТВОМ

*Проаналізовано основні підходи до визначення поняття «правова природа» та з'ясовано головні критерії її визначення. Здійснено розмежування громадського контролю та суміжних понять. Розкрито співвідношення понять «громадський контроль» та «участь в управлінні державними справами». Обґрунтовано авторське бачення поняття «правова природа громадського контролю». Встановлено, що варто розуміти під громадським контролем.*

*Ключові слова:* правова природа, держава, суспільство, громадський контроль, участь в управлінні державними справами.

*Гуржий Т., Коваленко Ж. Общественный контроль как правовая форма взаимодействия между государством и обществом. Проанализированы основные подходы к определению понятия «правовая природа» и выяснены главные критерии ее определения. Осуществлено размежевание общественного контроля и смежных понятий. Раскрыто соотношение понятий «общественный контроль» и «участие в управлении государственными делами». Обосновано авторское видение понятия «правовая природа общественного контроля». Установлено, что следует понимать под общественным контролем.*

*Ключевые слова:* правовая природа, государство, общество, общественный контроль, участие в управлении государственными делами.

**Постановка проблеми.** Швидкість та результативність реформування всіх найважливіших сфер життєдіяльності суспільства, адаптація національного законодавства до законодавства Європейського Союзу залежить від багатьох факторів, серед яких визначальне місце посідає легітимність публічної влади, що може бути забезпечена, зокрема, через налагодження зворотного зв'язку між владою та суспільством. Одна із форм такого зв'язку – це громадський контроль, який є не тільки обов'язковим елементом громадянського суспільства, а і яскравим проявом конституційної тези про те, що влада в державі походить від народу.

Функціонування громадського контролю потребує наявності відповідного правового, організаційного та інституційного базису, основою якого є акти національного законодавства. Водночас сьогодні як на рівні практики, так і на рівні теорії все ще відсутній єдиний концептуальний підхід щодо визначення правової природи цього явища. Від розв'язання цієї, на перший погляд, загальної проблеми значною мірою залежить не лише розвиток «нормальної науки», а й визначення способу правового регулювання суспільних відносин у сфері функціонування громадського контролю. У кінцевому підсумку це дозволить вдосконалити механізми взаємодії між державою та суспільством.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематику громадського контролю досліджували фахівці різних сфер та галузей науки. Серед останніх на особливу увагу заслуговують праці представників правових наук, а саме: О. Васильченко, Л. Наливайко, О. Поклада, О. Смоляра, Р. Ткаченка, О. Хотинської-Нор [1-6]. Однак питання правової природи громадського контролю залишилися поза увагою науковців.

**Метою** статті є визначення правової природи громадського контролю.

**Результати дослідження.** Поняття «правова природа» є одним із найбільш вживаних в юридичному дискурсі. Його використовують як в історико-правових, так і в галузевих юридичних дослідженнях. Це зумовлено тим, що всі без винятку правові феномени характеризуються правовою природою.

Широке застосування поняття «правова природа» та, на перший погляд, його однозначне розуміння в жодному разі не є підставою стверджувати про точність та єдність підходів до його використання. Переважна більшість сучасних авторів не розкриває сутності цього поняття, в результаті чого проблематика правової природи так і не отримала належного теоретичного осмислення й відповідної розробки.

Водночас варто погодитися з О. Комісаровою, на думку якої, «визначення правової природи дозволяє не тільки дати правову характеристику юридичного явища, зрозуміти його місце і роль серед інших, але й виявити передумову, яка обов'язково впливає на його правову характеристику»<sup>1</sup> [7, с. 27].

<sup>1</sup> Усі цитати з іншомовних джерел наведено у перекладі авторів статті.

З метою найбільш повного та точного розкриття правової природи громадського контролю, необхідно дослідити основні підходи до розуміння поняття правової природи та розкрити критерії її визначення.

Так, одним із перших, хто здійснив спробу визначити це поняття, є теоретик права С. Алексєєв. На його думку, правову природу варто розглядати як юридичну і визначати її через юридичні характеристики правового явища, які характеризують його структуру та відображають його місце і роль серед інших правових явищ відповідно до його соціальної природи [8]. Твердження є дещо суперечливим. Адже науковець розглядає правову природу як похідний феномен від природи соціальної, що апріорі передбачає соціальне наповнення норм права. Водночас дослідник прирівнює право до закону, у такий спосіб нівелюючи значення попередньої тези.

Говорячи про комплексний характер дослідження тематики правової природи, не можна не згадати російського вченого І. Матвєєва [9]. Віддаючи належне автору щодо побудови чіткої дефініції поняття «правова природа», доводиться зауважити, що ця спроба виявилася не досить вдалою, адже характеристика базової категорії «природа» через категорію сутності дуже мало сприяла розкриттю її змісту. Річ у тім, що обидві названі категорії в науковій та довідковій літературі часто вживаються як взаємозамінні [10-12]. З огляду на це заміна одного терміну на інший (аналогічний) жодним чином не допомагає читачу глибше проникнути в суть аналізованого явища. Те ж саме стосується і тієї частини дефініції І. В. Матвєєва, де йдеться про «визначення правової природи явища шляхом його характеристики». Оскільки сутність будь-якого явища розкривається за допомогою його характеристики, таку ознаку неможливо визнати інформативною та хоч скільки-небудь корисною з погляду наукового розуміння.

Більш ґрунтовну спробу розкрити сутність правової природи здійснила О. Комісарова [7], стверджуючи, що передусім необхідно встановити сутність поняття «природа», яка розкривається через виявлення його основ. Це твердження є дещо дискусійним, адже оскільки поняття «природа» має статус категорії, а також широкий спектр застосування та діапазон розуміння, а правова природа притаманна тільки суто правовим явищам, тому розгляд його окремо від слова «правова» не дозволяє точно розкрити зміст цього поняття.

Дослідниця також визначає правову природу через поняття, як-от: першооснова, провідне, початок, суть, сутність, підстава. Подібне є помилковим, адже це не лише не вносить ясності, а й, навпаки, ще більше заплутує. Крім того, відповідно до вимог, що ставляться до термінів, останні мають вживатися лише в одному значенні – у тому, в якому їх застосовують [13].

Підсумковий висновок авторки прирівнює правову природу до правової оцінки, правової характеристики, правового режиму, функції, що взагалі позбавляє правову природу статусу окремого поняття, власної специфіки та смислового навантаження.

Якщо ж звернутися до праць вітчизняних науковців, то вони, на жаль, не присвячували свої дослідження питанню правової природи як такої в чистому вигляді. Вважаючи її як само собою зрозуміле явище, вони розглядали її лише в контексті розроблення інших наукових проблем, нерідко обмежуючися суто закріпленням її в назві роботи. Лише з тексту ставало зрозумілим, що мається на увазі під правовою природою.

Однак на теренах вітчизняної правової науки все ж є науковці, які досліджували проблематику правової природи (хоча й опосередковано). Серед них на особливу увагу заслуговують розробки А. Павленка [14]. Так, досліднику вдалося окреслити основні характеристики поняття правової природи, на основі яких вироблено авторське бачення дефініції цього поняття.

Безумовно, запропоноване визначення має право на життя, однак важливо з'ясувати його обґрунтованість та якість. Для цього доцільно проаналізувати ключову істотну ознаку, яку запропонував науковець, а саме: правова природа виникає в момент пізнання права в процесі різних видів юридичної діяльності. Дійсно, правозастосовна практика містить нормативно-правову оцінку певного факту та встановлення відповідної норми права. Однак така діяльність не має на меті визначення правової природи тих чи інших правових явищ, адже її основне завдання – правильне застосування позитивного права. Тому запропоновані автором ознаки «розмивають» значення цього поняття, що призводить до значної втрати його наукової цінності.

Правова природа є відображенням природи самого права, що є предметом філософії права. Однак останнє в жодному разі не диктує необхідності методологічного виходу за межі правової науки. У цьому разі доречно виходити із загальноновизнаних підходів теоретиків права до природи права.

З цього приводу вдалою є запропонована професором С. Максимовим класифікація форм буття права, до яких варто віднести світ ідей, світ знакових форм та світ соціальних взаємодій [15]. Безсумнівно, саме в єдності цих рівнів право існує як таке. Проте зародження права в цілому (і, як наслідок, в конкретних сферах) відбувається на першому рівні – у світі ідей. Тому найбільш доречним є трактування правової природи в цілому та правової природи громадського контролю зокрема в контексті ідеї, яка лежить в його основі та є соціальним наповненням правового регулювання відповідних суспільних відносин. Не можна забувати про те, що будь-яка ідея права має бути сформульована з урахуванням філософського осмислення, яке розглядає право як ціннісно-нормативну систему, що надалі й фундує закон.

Правова природа громадського контролю обумовлена парадигмою права, якій притаманна та чи інша ціннісно-нормативна система. Однак оскільки автори не ставили собі за мету дослідити генезис правової природи громадського контролю, то в центрі уваги цієї статті – суто сучасна парадигма права і, відповідно, загальна концепція правової держави в її сучасному вимірі в цілому і в Україні зокрема.

Так, з перших років незалежності в Україні на рівні Основного Закону закріплено головні засади правової держави, що є майже «дзеркальним» відображенням концепції правової держави, яка притаманна західній цивілізації. Але у зв'язку із відсутністю стандартів їх реалізації на практиці відповідна модель зазначала певної деформації.

Водночас для міжнародної правової системи характерний сучасний правовий концепт правової держави, сутність якого полягає в тому, що за своїм суспільно-політичним змістом теорія і практика правової держави спрямовані на утвердження принципу суверенітету народу, підпорядкування держави суспільству, захист прав і свобод людини і громадянина [16]. Останнє не лише схвалено світовою спільнотою, а й знайшло вияв в низці важливих міжнародних документів, зокрема й міжнародно-правових актів, які мають фундаментальний характер, а саме: Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод тощо.

Ратифікація вказаних вище документів визначила курс розвитку нашої держави. В результаті в Україні утверджується концепція, за якої людина, її права і свободи розглядаються як абсолютна цінність. Останнє не лише дало поштовх для створення сприятливого середовища для розвитку громадянського суспільства, а й обумовило перейняття Україною загальнолюдських цінностей, які провідні країни світу (зокрема країни ЄС зі сталою демократією), протягом десятиліть пропагують та неухильно дотримуються.

Проєвропейський вектор руху нашої держави обумовлює інтеграцію базових європейських цінностей, якими, на наш погляд, є: свобода та відповідальність за неї, гідність та рівність людей, правова держава, демократія, громадянське суспільство, толерантність, справедливість.

Аналіз зазначеного вище, дозволяє говорити про те, що нині у світі існує певна система соціальних цінностей. Вона є спільною для більшості країн світу, а її елементи перебувають у тісному взаємозв'язку між собою. Водночас конституючими морально-правовими принципами й цінностями громадського контролю є демократія, правова держава та громадянське суспільство. Як наслідок, для визначення правової природи досліджуваного правового явища в цілому та його ідеї зокрема необхідно розкрити взаємозв'язок демократії, правової держави та громадянського суспільства.

Розглядаючи правову державу, доречно стверджувати, що вона базується на принципі, відповідно до якого свобода однієї людини закінчується там, де починається свобода іншої. Тобто мається на увазі, що якщо хтось порушує права іншої людини, то він/вона притягується до відповідальності відповідно до норм права, що забезпечують захист прав і свобод всіх людей та громадян. Правова держава передбачає законслухняність усіх, незалежно від статусу і соціального становища. Законслухняність означає, що народ визнає чинну владу законною,

а чинні правові норми такими, що не порушують прав і свобод, а навпаки – захищають. Якщо влада перевищує свої повноваження та порушує фундаментальні права людини, можливо провести перевибори.

Говорячи про демократію, варто зазначити, що в її основі – визнання суверенності та верховенства влади народу, який відстоює свої права, інтереси й свободи через відповідних представників у владі. Демократичні цінності потребували розвитку парламентаризму, створення інституту відкритих загальних таємних виборів. Щоб демократія не трансформувалася в диктатуру більшості, її обмежили внаслідок поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Цей принцип передбачав, що жодна з гілок влади не може виконувати повноваження іншої, а це обумовило створення механізмів незалежності кожної гілки влади, розподілу повноважень між ними, прозорої й незалежної судової системи. Свідомий підхід до вибору влади – це критично та раціонально ставитися до політичних лідерів, партій, інститутів, їхніх програм. Саме демократія уповноважує громадян на переобрання влади та контроль неї з боку громадськості.

Варто акцентувати увагу, що для всіх «молодих» демократій найбільша цінність – це суспільство, яке розвинуте, активне та дієве. Саме коли люди об'єднуються з метою захистити та вибороти свої права, інтереси й свободи, вони продукують умови для переходу суспільства на якісно новий рівень. У європейському просторі ці люди також стають громадянами, адже громадянство – не лише належність до певної держави, а й активна участь у громадському та політичному житті. Громадянське суспільство є своєрідним фундаментом у функціонуванні всіх типів демократії [17]. Водночас воно потребує створення вільних, незалежних від держави асоціацій громадян і неурядових організацій, які захищають інтереси своїх членів і беруть участь у політичному житті, обговоренні та розв'язанні суспільних проблем.

З огляду на вказане вище зазначимо, що громадянське суспільство може розвиватися лише в умовах демократії. Своєю чергою, демократія процвітає у правовій державі, в якій існує верховенство права, а закон ефективно охороняє та захищає права і свободи людини та громадянина. Отже, високорозвинуте та реально функціонуюче громадянське суспільство може бути надбанням держави, яка одночасно і правова, і демократична.

Прогресивний розвиток держави можливий за умов, коли вона взаємодіє з громадянським суспільством завдяки як діалогу, так і прямій участі громадськості в публічному управлінні. Важливо, щоб ця взаємодія відбувалася на засадах рівного партнерства, взаємної відповідальності, контролю та обмеження, адже лише в такому разі механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина буде дієвий та ефективний, що, зі свого боку, мінімізує можливість узурпації влади.

До речі, лише налагодження дієвих механізмів контролю діяльності влади спроможне забезпечити оцінку дій влади і, в разі невідповідності суспільним інтересам, – її коригування.

Водночас дієвий контроль над владою можливий лише в межах демократичної конституційної держави, де влада розосереджена, врегульована, обмежена правом, доступна, передбачувана, ефективна. Демократія як принцип внутрішньої організації й діяльності політичних інститутів – явище високорозвинутого громадянського суспільства [17, с. 28].

Проаналізувавши все викладене вище, вважаємо, що ідея громадського контролю розкривається як обмежувальна функція суспільства (подібно до обмежувальної функції права), що дозволяє забезпечити зворотний зв'язок з метою діяльності влади у відповідності та в порядку, визначеному законом.

У правовій доктрині, окрім *громадського контролю*, часто зустрічаються категорії, як-от: «суспільний контроль», «соціальний контроль», «громадянський контроль», «цивільний контроль» та «публічний контроль». Тому для кращого розуміння сутності громадського контролю (окрім окреслення його ціннісно-нормативних засад та ідеї) необхідно відокремити його від схожих за властивостями феноменів.

Так, ототожнення громадського контролю із *суспільним* ґрунтується на тому, що нині набуває актуальності концепція громадянського розвитку спільноти. Однак, зіставляючи ці два поняття, необхідно виходити з того, що в ідеалі громадянське суспільство – «це суспільство, в якому держава та суспільство утворюють дві чітко поділених між собою сфери, причому держава має виключно інструментальний характер, контролюючи індивідуальні інтереси в разі виникнення потреби, з урахуванням того, що вона сама знаходиться під контролем» [18, с. 41]. З огляду на зазначене, оскільки взаємодія між державою і суспільством не обмежується винятково контролем, доцільніше для цієї форми застосувати поняття «громадський контроль». До того ж, термінологічно поняття «громадський» більше походить від поняття «громада».

Щодо ототожнення громадського контролю з *соціальним*, то з огляду на те, що громадський контроль визначається одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та безпосередньо громадянами, а також є важливою формою реалізації конституційних прав громадян та активним способом залучення населення до управління державою [19], його самостійність є очевидною. Своєю чергою, зазначимо, що громадський контроль і соціальний співвідносяться як ціле і частина.

Проводячи межу між громадським і *громадянським* видами контролю, на особливу увагу заслуговує думка В. Кравчука, який вважає за доцільне розрізняти громадський і громадянський контроль, підкреслюючи, що ключовою ознакою розмежування понять «громадський контроль» і «громадянський контроль» є колективність та індивідуальність суб'єктів їх здійснення. Саме тому «громадський контроль» реалізується у формах громадських рад, громадських експертиз, громадських слухань тощо, а «громадянський контроль» виявляється у формах індивідуальних звернень громадян, їхньої особистої активності» [20, с. 89].

Щодо *цивільного контролю*, то сьогодні цей термін також досить умовно відмежований від громадського контролю. Аналіз наукової та навчальної літератури, дозволяє стверджувати, що цивільний контроль наділений практично всіма визначальними ознаками громадського контролю. Варто зауважити, що це поняття має свою специфіку. Це пов'язано з тим, що з англійської мови воно дослівно перекладається як «цивільний контроль над армією». І нині саме цей термін закріпився у вітчизняній військово-науковій літературі. З огляду на це, «цивільний контроль» апіорі має особливий об'єкт контролю – військовий блок держави.

Наголосимо, що термін «цивільний контроль» знайшов законодавче вираження. Спочатку в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», а згодом у Законі України «Про національну безпеку України». Аналіз вказаних нормативно-правових актів дозволяє стверджувати, що законодавець розглядає громадський і цивільний види контролю як такі, що перетинаються (взаємно накладаються). Так, у військовій сфері є елемент громадського контролю (який є елементом цивільного контролю). Своєю чергою, цивільний контроль є одним із напрямів громадського контролю (цивільний контроль – елемент громадського контролю). Тобто, розмежування зазначених видів контролю залежить від того, що є первинним об'єктом дослідження.

Розкриваючи взаємозв'язок громадського та публічного видів контролю, варто зазначити, що концепція *публічного контролю* міцно утвердилася в західноєвропейській правовій доктрині (для вітчизняної юриспруденції вона є відносно новою). Тож не дивно, що переважна більшість наявних визначень цього поняття належать закордонним вченим.

Також поняття «публічний контроль» не залишили поза увагою як російські, так і українські вчені. Деякі вітчизняні науковці (допускаємо, що таких більшість) обмежуються згадуванням цього поняття в тексті дослідження через співвідношення його із суміжними поняттями [3]. Інші, хоча й присвячують цьому питанню окреме дослідження, однак жодним чином не специфікують його. Зі свого боку, російські дослідники розглядають це поняття як окреме правове явище. Аналіз найбільш обґрунтованих наукових тверджень (М. Баранова та А. Буханевича) виявив, що вади запропонованих вченими визначень є численними та очевидними, що не дозволяє говорити про їхню загальнознаність. Є спільні: нечіткість, неконкретність тощо. А є й окремі. Зокрема, М. Баранов зводить поняття «контроль» виключно до поняття «налагодження», що не відповідає змісту контролю. Крім того, науковець, говорячи про законодавчі та виконавчі рішення, залишає поза увагою їх реалізацію. А. Буханевич також досить вузько трактує контроль, розглядаючи його як нагляд, що є окремим правовим явищем. До того ж, у частині правових норм він змішує поняття «санкціонування» та «установлення», які регулюють відносини у сфері функціонування громадського контролю.

Нині складно чітко розмежувати публічний та громадський види контролю, адже ідеї, які лежать в їхній основі, частково накладаються. Спільними ознаками цих видів контролю є те, що вони є ключовими факторами демократичних процесів, безпосередньо пов'язаними із формуванням громадянського суспільства та є механізмами впливу на владу.

Відмінності зведено у таблиці.

Таблиця

**Відмінності громадського і публічного контролю**

Критерій	Вид контролю	
	Громадський	Публічний
Сфера застосування	Державна політика	Публічна політика
Вплив на громадянське суспільство	Є умовою становлення	Є умовою розвитку
Вектор впливу контрольного механізму на владу	На державну владу	На публічну владу (включає також місцеве самоврядування та недержавні суб'єкти делегованих повноважень під час здійснення виконавчих функцій)
Юридична сутність	Являє собою незаборонені форми діяльності громадськості, з метою забезпечення функціонування державної влади відповідно до норм Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів та дотримання її органами, посадовими та службовими особами державної дисципліни	Є діяльністю суспільства з метою забезпечення функціонування публічної влади відповідно до поставленої мети, суспільних цілей. Тому громадський контроль є частиною публічного контролю

Джерело: узагальнено і зведено авторами.

Як видно з таблиці, громадський контроль є частиною публічного контролю.

Для комплексного розгляду проблеми цього дослідження доцільно розглянути ще одне важливе питання, з яким прямо пов'язане визначення правової природи громадського контролю. Йдеться про походження права на здійснення громадського контролю, щодо якого нині існують доволі неоднозначні наукові твердження. Зокрема, більшість вітчизняних вчених пов'язує громадський контроль із правом на участь в управлінні державними справами. Водночас дослідники не розглядають питання співвідношення цих понять, їхніх спільних та відмінних ознак, що не дозволяє впевнено говорити про взаємообумовленість правових природ цих правових явищ.

Для виявлення ступеня самостійності права на здійснення громадського контролю важливо дослідити основні підходи до визначення права на участь в управлінні державними справами.

Так, право на участь в управлінні державними справами є об'єктом досліджень як вітчизняних, так і закордонних науковців. Передусім на особливу увагу заслуговують праці американських вчених, адже сьогодні саме США є найяскравішим прикладом зрілої демократії. Так, науковці К. Джанда, Дж. Бері та Дж. Голдман визначають участь в управлінні державними справами як політичну участь, що проявляється діями окремих громадян, які певним чином намагаються вплинути на державну владу та державну політику [21, с. 226].

Наукові доробки російських вчених щодо участі в управлінні державними справами не є цінними. Це обумовлено тим, що в процесі вітчизняного державотворення вплив радянської правової системи на вітчизняну правову науку істотно знизився, в результаті чого сучасна українська наука розвивається у зовсім іншому напрямі, зокрема, актуалізуючи забезпечення політичних прав громадян як першочергову необхідність. Адже в такому форматі взаємовідносин «громадянин – держава» найяскравіше проявляється їхня демократична природа.

Право на участь в управлінні державними справами також вивчалось і українськими науковцями. Зокрема, А. Грабильніков розглядає це право як передбачену законодавством можливість громадянина брати участь у здійсненні безпосереднього народовладдя через участь у виборах і референдумах, рівний доступ до державної служби й служби в органах місцевого самоврядування, участь у здійсненні правосуддя [22, с. 3–4].

А. Драшкович тлумачить політичну участь громадян у більш широкому розумінні, визначаючи її як безперервну взаємодію влади та громадян, яка стосується всього циклу прийняття та реалізації рішення й визначає ефективні методи залучення громадян до участі у прийнятті владного рішення, до яких відносить: інформування, консультації, громадський контроль (у різних формах) тощо [23].

З позицій демократичного розвитку України на особливу увагу заслуговує думка О. Скібіної, яка визначає участь громадян в управлінні державними справами як діяльність громадян у сфері здійснення державної влади, яка є свідомою, вільною, активною, публічною, добровільною, цілеспрямованою, законною, а також здійснюється, щоб формувати та контролювати діяльність державних органів, впливати на прийняття, здійснення та реалізацію державних рішень [24, с. 3].

Подібну позицію поділяє й О. Чуб, яка розглядає участь в управлінні державними справами як конституційне право громадян, яке передбачає можливість їхньої активної, публічної, добровільної, цілеспрямованої, законної діяльності у сфері здійснення державної влади, метою якої є формування державних органів, контроль за їхньою діяльністю, вплив на прийняття, виконання державних рішень та контроль за їхньою реалізацією [25, с. 7].

Отже, історично та концептуально право на участь в управлінні державними справами є основним (конституційним) правом. Сьогодні з огляду на зміцнення позицій концепту демократичної правової держави,

громадянського суспільства це право набуває більш комплексного характеру, тлумачиться ширше, передбачає певні форми реалізації та, відповідно, потребує перегляду як у суто теоретичних, так і практичних цілях. Громадський контроль – це фундаментальна форма реалізації цього права, яка дозволяє забезпечити взаємодію держави та громадянського суспільства на засадах рівного партнерства, взаємної відповідальності, взаємоконтролю та взаємообмеження.

**Висновки.** Правова природа громадського контролю являє собою ціннісно-нормативні засади взаємодії держави та суспільства, які обумовлюють виникнення і розвиток ідеї обмеження діяльності держави з метою задоволення суспільних інтересів, що забезпечується, зокрема, внаслідок функціонування зворотного зв'язку між державною владою та суспільством. Сьогодні громадський контроль варто розуміти як одну із форм прояву права на участь в державному управлінні, що забезпечує організацію та здійснення державної влади у напрямі реалізації завдань, функцій і повноважень, покладених на неї законом, а також досягнення основної мети – забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Vasylenko O., Lotiuk O., Kudriavtseva O., Kravtsova Z. Public control over the actions of government in the field of research and rational use of mineral resources. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*. 2019. № 4. P. 102-106.
2. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія. Київ: Хай-Тек Прес, 2017. 275 с.
3. Поклад О. В. Громадський контроль за діяльністю поліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 207 с.
4. Смоляр О. А. Державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2017. 20 с.
5. Ткаченко Р. О. Громадський контроль за діяльністю органів Національної поліції України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Кривий Ріг, 2019. 20 с.
6. Хотинська-Нор О. З. Форми та способи громадського контролю в судовій системі України. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 2/1. С. 135-140. URL: [http://vjhr.sk/archive/2016\\_2\\_1/22.pdf](http://vjhr.sk/archive/2016_2_1/22.pdf).
7. Комиссарова Е. Г. Формально-логические аспекты понятия «правовая природа». *Вестник Пермского университета*. 2012. № 2 (16). С. 23-27.
8. Алексеев С. С. Общие дозволения и запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1998. 288 с.
9. Матвеев И. В. Правовая природа недействительных сделок: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2002. 192 с.
10. Словник української мови: в 11 т.; за ред. І. К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1977. Т. 8. 456 с.
11. Найповніший тлумачний словник української мови онлайн. URL: <https://eslovnik.com>.
12. Кисельов М. Природа: філософський енциклопедичний словник. Київ: Абрис, 2002. 742 с.
13. Скороходько Е. Ф. Термін у науковому тексті. Київ: Логос, 2006. 99 с.

14. Павленко С. А. Правова природа інституту адміністративних послуг. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах євроінтеграції*: тези доп. інтернет-конференції (Черкаси, 17-18 березня 2015 року). Черкаси: Черкаський національний університет ім. Б. Хмельницького, 2015. С. 75-81.
15. Максимов С. И. Правовая реальность: опыт философского осмысления. Харьков: Право, 2002. 328 с.
16. Соломін О. А. Концепція правової держави: сучасний контекст. *Наукові записки НаУКМА*. 2012. Т. 134. С. 3-6. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/NaUKMAp\\_2012\\_134\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/NaUKMAp_2012_134_3).
17. Ковлер А. И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М.: Институт государства и права РАН, 1997. 103 с.
18. Вітвіцький С. С. Інститут громадянського контролю в Україні: поняття, сутність, тенденції розвитку. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. с. 40-47.
19. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: монографія; за ред. В. Ф. Погорілко. Київ: А. С. К., 2001. 356 с.
20. Кравчук В. М. Контроль над публічною владою: уточнення понятійно-категорійного апарату. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1. С. 85-90.
21. Janda K., Berry J. et al. The challenge of democracy: government in America. Boston: Houghton Mifflin Company, 1989. 822 p.
22. Грабильніков А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2006. 187 с.
23. Драшкович А. Політична участь громадян в процесі прийняття владних рішень. *Політологічні записки*. 2013. № 7. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap\\_2013\\_7\\_28.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2013_7_28.pdf).
24. Скібіна О. О. Поняття участі громадян в управлінні державними справами: конституційно-правовий аспект. *Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ*. 2003. № 22. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs\\_2003\\_22\\_62.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs_2003_22_62.pdf).
25. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. 212 с.

*Стаття надійшла до редакції 22.10.2019.*

**Gurzhii T., Kovalenko Zh. Public control as a legal form of interaction between the state and society.**

**Background.** *The speed and efficiency of reforming all major spheres of social life, the adaptation of national legislation to European Union law depend on many factors, among which the legitimacy of public authority, which can be secured, in particular, through the establishment of public relations, is crucial. One form of such communication is public control, which is not only a necessary element of civil society, but also a clear manifestation of the constitutional thesis that power in the country comes from the people.*

**Materials and methods.** *The methodological basis of the research is general scientific and special methods, in particular: dialectical, structural-logical, systemic, logical-semantic, methods of classification and grouping, comparative-legal method and method of scientific abstraction. These methods were applied in conjunction with common logical methods and techniques.*

**Results.** *The basic approaches to the definition of the term «legal nature» are analyzed and the criteria for its definition are clarified. A distinction is made between public control and related concepts. The relation between the concepts of «public control» and «participation in the management of public affairs» is revealed.*

**Conclusion.** *The author's vision of the concept of "legal nature of public control" is grounded, which not only brings clarity on the level of legal science, but also allows to*

determine the way of legal regulation of relevant social relations. It seems that this will improve the mechanisms of interaction between the state and society.

*Keywords:* legal nature, state, society, public control, participation in the management of public affairs.

## REFERENCES

1. Vasylchenko, O., Lotiuk, O., Kudriavtseva, O., & Kravtsova, Z. (2019). Public control over the actions of government in the field of research and rational use of mineral resources. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu – Scientific bulletin of the National Mining University, 4*, 102-106 [in English].
2. Nalyvajko, L. R., & Savchenko, O. V. (2017). Teoretyko-pravovi zasady gromads'kogo kontrolju za dij'al'nistju organiv derzhavnoi' vlyady [Theoretical and legal principles of public control over the activity of public authorities]. Kyi'v: Haj-Tek Pres [in Ukrainian].
3. Poklad, O. V. (2018). Gromads'kyj kontrol' za dij'al'nistju policii' [Public control over police activities]. *Candidate's thesis*. Zaporizhzhja [in Ukrainian].
4. Smoljar, O. A. (2017). Derzhavnyj ta gromads'kyj kontrol' u sferi miscevogo samovrjaduvannja [State and public control in the field of local self-government]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Harkiv [in Ukrainian].
5. Tkachenko, R. O. (2019). Gromads'kyj kontrol' za dij'al'nistju organiv Nacional'noi' policii' Ukrai'ny [Public control over the activities of the National police of Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kryvyj Rig [in Ukrainian].
6. Hotyn'ska-Nor, O. Z. (2016). Formy ta sposoby gromads'kogo kontrolju v sudovij systemi Ukrai'ny [Forms and methods of public control in the judicial system of Ukraine]. *Visegrad journal on human rights, 2/1*, 135-140. Retrieved from [http://vjhr.sk/archive/2016\\_2\\_1/22.pdf](http://vjhr.sk/archive/2016_2_1/22.pdf) [in Ukrainian].
7. Komissarova, E. G. (2012). Formal'no-logicheskie aspekty ponjatija "pravovaja priroda" [Formal and logical aspects of the concept of "legal nature"]. *Vestnik Permskogo universiteta – Bulletin of Perm University, 2 (16)*, 23-27 [in Russian].
8. Alekseev, S. S. (1998). Obshhie dozvoleniya i zaprety v sovetskom prave [General permissions and prohibitions in soviet law]. Moscow: Juridicheskaja literatura [in Russian].
9. Matveev, I. V. (2002). Pravovaja priroda nedejstvitel'nyh sdelok [Legal nature of invalid transactions]. *Candidate's thesis*. Moscow [in Russian].
10. Slovnyk ukrai'ns'koi' movy. [Dictionary of the Ukrainian language]. (1977). I. K. Bilodid (Ed.). (Vol. 8). Kyi'v: Naukova dumka [in Ukrainian].
11. Najpovnishyj tlumachnyj slovnyk ukrai'ns'koi' movy onlajn [The most complete Ukrainian-language online dictionary]. Retrieved from <https://eslovnyk.com> [in Ukrainian].
12. Kisel'ov, M. (2002). Priroda: filozofs'kij enciklopedichnij slovnik [Nature: a philosophical encyclopedic dictionary]. Kiiv: Abris [in Ukrainian].
13. Skorohod'ko, E. F. (2006). Termin u naukovomu teksti [A term in a scientific text]. Kiiv: Logos [in Ukrainian].
14. Pavlenko, S. A. (2015). Pravova priroda institutu administrativnih poslug [The legal nature of the institute of administrative services]. *Pravove reguljuvannja suspil'nyh vidnosyn v umovah jevointegracii' – Legal regulation of social relations in the context of European integration*. Tezy dopovidej internet-konferencii' – Abstracts of Internet conference reports, (17-18. 03), (pp. 75-81). Cherkasy: Cherkas'kyj nacional'nyj universytet im. B. Hmel'nyc'kogo [in Ukrainian].
15. Maksimov, S. I. (2002). Pravovaja real'nost': opyt filozofskogo osmyslenija [Legal reality: the experience of philosophical understanding]. Har'kov: Pravo [in Russian].

16. Solomin, O. A. (2012). Konceptcija pravovoi' derzhavy: suchasnyj kontekst [The concept of the legal state: the modern context]. *Naukovi zapysky NaUKMA – NaUKMA scientific notes*. (Vol. 134), (pp. 3-6). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/NaUKMAp\\_2012\\_134\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/NaUKMAp_2012_134_3) [in Ukrainian].
17. Kovler, A. I. (1997). Krizis demokratii? Demokratija na rubezhe XXI veka [The crisis of democracy? Democracy at the turn of the 21st century]. Moscow: Institut gosudarstva i prava RAN [in Russian].
18. Vitvic'kyj, S. S. (2013). Instytut gromadjans'kogo kontrolju v Ukraïni: ponjattja, sutnist', tendencii' rozvytku [Institute for civil control in Ukraine: concept, essence, development trends]. *Naukovyj visnyk Dnipropetrovs'kogo derzhavnogo universytetu vnutrishnih sprav – Scientific bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, 1*, 40-47 [in Ukrainian].
19. Problemy realizacii' Konstytucii' Ukraïny: teorija i praktyka [Problems of implementation of the Constitution of Ukraine: theory and practice]. (2001). V. F. Pogorilko (Ed.). Kyi'v: A. S. K. [in Ukrainian].
20. Kravchuk, V. M. (2016). Kontrol' nad publichnoju vladoju: utochnennja ponjattijno-kategorijnogo aparatu [Control over public authority: clarification of the conceptual-categorical apparatus]. *Visegrad Journal on Human Right, 1*, 85-90 [in Ukrainian].
21. Janda, K., Berry J. M. et al. (1989). The challenge of democracy: government in America. Boston: Houghton Mifflin Company [in English].
22. Grably'nikov, A. V. (2006). Konstytucijne pravo gromadjan Ukraïny braty uchast' v upravlinni derzhavnymy spravamy: problemy teorii' i praktyky [The Constitutional right of Ukrainian citizens to participate in public affairs management: problems of theory and practice]. *Candidate's thesis*. Kyi'v [in Ukrainian].
23. Drashkovych, A. (2013). Politychna uchast' gromadjan v procesi pryjnjattja vladnyh rishen' [Political participation of citizens in the power decision-making process]. *Politologichni zapysky – Political Science Notes, 7*. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap\\_2013\\_7\\_28.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2013_7_28.pdf) [in Ukrainian].
24. Skibina, O. O. (2003). Ponjattja uchasti gromadjan v upravlinni derzhavnymy spravamy: konstytucijno-pravovyj aspekt [The concept of citizen participation in public affairs management: constitutional and legal aspects]. *Visnyk Harkivs'kogo nacional'nogo universytetu vnutrishnih sprav – Bulletin of the Kharkiv National University of Internal Affairs, 22*. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs\\_2003\\_22\\_62.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhnuvs_2003_22_62.pdf) [in Ukrainian].
25. Chub, O. O. (2004). Konstytucijne pravo gromadjan Ukraïny na uchast' v upravlinni derzhavnymy spravamy [Constitutional right of citizens of Ukraine to participate in the management of state affairs]. *Candidate's thesis*. Harkiv [in Ukrainian].

УДК 342.95 DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019\(106\)05](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019(106)05)**ВЕСЕЛОВ Микола**к. ю. н., доцент кафедри кримінально-правових дисциплін  
Криворізького факультету Національного університету  
«Одеська юридична академія»  
просп. Миру, 22, м. Кривий Ріг, 50000, УкраїнаE-mail: [veselovndl@ukr.net](mailto:veselovndl@ukr.net)  
ORCID: 0000-0002-3963-2764

## ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СИСТЕМІ ЮВЕНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ

*Стаття поєднує дві теми, як-от: адміністративна відповідальність та ювенальна юстиція. Встановлено, що в системі ювенальної юстиції інститут адміністративної відповідальності набуває подвійного значення, виступаючи особливою правовою формою реакції держави на адміністративні правопорушення з боку дитини й засобом гарантування прав та інтересів дітей у правовідносинах, що виникають у сфері ювенальної юстиції.*

*Ключові слова:* адміністративна відповідальність, дитина, забезпечення прав дитини, неповнолітній, ювенальна юстиція.

*Веселов Н. Институт административной ответственности в системе ювенальной юстиции. Статья объединяет две такие темы, как административная ответственность и ювенальная юстиция. Установлено, что в системе ювенальной юстиции институт административной ответственности приобретает двойное значение, выступая особой правовой формой реакции государства на административные правонарушения со стороны ребенка и средством обеспечения прав и интересов детей в правоотношениях, возникающих в сфере ювенальной юстиции.*

*Ключевые слова:* административная ответственность, ребенок, обеспечение прав ребенка, несовершеннолетний, ювенальная юстиция.

**Постановка проблеми.** Проблеми дитячої злочинності, а відповідно, і захист прав неповнолітніх у системі кримінальної юстиції є предметом уваги багатьох інституцій міжнародного та національного рівнів. Правопорушення серед неповнолітніх вважаються найбільш серйозною формою девіантної поведінки молоді [1, с. 652]. З усіх поглядів це явище характеризується складною і специфічною формою негативного соціального прояву [2, с. 3-18]. Як порівняти зі злочинами, стримувальний фактор юридичної відповідальності за адміністративні правопорушення значно нижчий, тому неповнолітні правопорушники часто не замислюються над наслідками асоціальної неправомірної поведінки. Вчинення адміністративного правопорушення у дитячому віці в багатьох випадках є показником схильності особи до нехтування нормами не лише моралі, а й права [3, с. 40]. Водночас вчинення дітьми шкідливих вчинків, що не кваліфікуються як злочини, в кримінології розглядається переважно як другорядні властивості злочинної поведінки.

Межа між адміністративним проступком і злочином виявляється у ступені суспільної небезпеки. Об'єктивно деякі правопорушення цілком ідентичні й відрізняються лише спричиненими наслідками або вагою такого елемента, як предмет правопорушення. Враховуючи це, внутрішній зв'язок, що поєднує особу дитини-правопорушника в кримінальній чи адміністративно-правовій кваліфікації, часто видається дуже близьким, а риси, що характеризують ці особистості, є надто подібними. Недостатня увага органів державної влади та громадськості до детермінантів адміністративних правопорушень, вчинених дітьми, надалі дуже часто призводить до вчинення подібних за характером, але більш суспільно небезпечних ювенальних злочинів [4, с. 21].

З метою удосконалення раннього втручання у процес деліктолізації дітей прокуратурою проаналізовано стан дотримання законів уповноваженими державними органами під час притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності. Встановлено, що впродовж 2018 р. стосовно неповнолітніх складено більш ніж 14 тис. протоколів про адміністративне правопорушення, понад 12,5 тис. з яких – працівниками поліції. У діяльності правоохоронних органів України встановлено низку грубих порушень прав неповнолітніх під час адміністративного затримання. Мають місце непоодинокі факти перевищення повноважень працівниками поліції, а також уповноваженими особами виконавчих органів міських, сільських та селищних рад щодо накладення адміністративних стягнень на неповнолітніх. Зволікання з направленням протоколів про вчинення підлітками адміністративних правопорушень до суду, а також низька якість процесуальної діяльності призводять до закриття великої кількості проваджень та уникнення підлітками адміністративного покарання, що лише породжує у них відчуття безкарності та виключає будь-який превентивний вплив [5].

Усе це переконливо свідчить про наявність суттєвих проблем у частині притягнення неповнолітніх до юридичної відповідальності за адміністративні правопорушення і взагалі застосування цього інституту в системі соціалізації дітей та превенції ювенальної злочинності. Наукове та практичне розв'язання цього завдання є частиною заходів Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1027-р.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тематика адміністративної відповідальності у сфері ювенальних правовідносин представлена доволі широкою палітрою наукових робіт. Зокрема, за останні п'ять років ця тема стала предметом досліджень О. В. Алексєєвої [6], Н. В. Гришиної [7], І. В. Іщенка [8], Н. В. Коломоєць [9], Є. Ю. Колосовського [10], В. А. Крижановської [11], О. О. Навроцького [12], Б. П. Урбанського [13] тощо. Як порівняти з працями наведених авторів, у цій статті розширено предмет дослідження. До того ж, інститут адміністративної

відповідальності розглядається з позиції пріоритету забезпечення прав дітей у системі ювенальної юстиції.

**Метою** статті є встановлення природи інституту адміністративної відповідальності у правовідносинах, що виникають у функціонуванні ювенальної юстиції, а також обґрунтування доцільності зниження мінімального віку адміністративної відповідальності.

**Матеріали та методи.** Емпіричною базою дослідження стали як правові акти законодавства України, міжнародного права та права зарубіжних країн, аналітичні огляди, так і наукові публікації та дисертаційні дослідження інших науковців у галузі адміністративного права. Завдяки поєднанню загальнонаукових і спеціальних методів пізнання, зокрема діалектичного, формально-юридичного, порівняльного аналізу та синтезу, вдалося опрацювати вказаний емпіричний матеріал й отримати власні наукові висновки, що корелюються з метою та завданнями статті.

**Результати дослідження.** Активні пошуки національного шляху забезпечення прав дітей через розвиток інституту ювенальної юстиції з урахуванням міжнародного права та світової практики створили великий масив наукових робіт і теорій, серед яких дотепер не існує одностайності в поглядах щодо трактування та змістовного (інституційно-нормативного) наповнення поняття «ювенальна юстиція». Узагальнюючи наявний матеріал, можна виділити два основні підходи в розумінні суті й кордонів ювенальної юстиції як соціально-правового інституту та форми забезпечення прав дітей. *Перший* – це бачення ювенальної юстиції винятково як специфічної форми здійснення правосуддя щодо дітей (причому в більшості випадків – кримінального). *Другий* підхід передбачає розширення меж цього інституту через включення до нього низки супутніх заходів превентивного, соціального, медико-психологічного, пенологічного і постпенологічного характеру, спрямованих на якнайкраще забезпечення інтересів дитини в усіх цих правовідносинах. Розуміння завдань і спрямованості ювенальної юстиції лише в межах кримінального судочинства, хоча й має історичні витоки, однак на сьогодні є занадто звуженим.

Необхідно взяти до уваги, що Мінімальні стандартні правила ООН, які стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх (1985 р.) правопорушенням визнають будь-яку провину (дію або бездіяльність), що карається за законом в рамках чинної правової системи (п. 2). О. Л. Чернецький слушно акцентує увагу на тому, що адміністративна відповідальність як інститут адміністративного права, притаманний цій галузі права, існує лише у країнах Східної Європи. Діяння, аналогічні адміністративним правопорушенням за українським законодавством, там охоплюються поняттям кримінального правопорушення, в якому виділяються проступки, що не тягнуть за собою певних наслідків, скажімо, судимості [14, с. 10]. Доречно згадати, що деякі науковці, наприклад В. К. Колпаков, переконливо стверджують,

що «адміністративно-деліктні відносини мають свої властивості і можуть характеризуватись як окрема структурна одиниця права, тобто галузь...» через те, «що вони не є управлінськими, а включення їх до предмету адміністративного права має штучний характер» [15, с. 20]. Відповідно, з урахуванням особливостей українського законодавства, до сфери дії ювенальної юстиції автоматично мають бути віднесені ситуації здійснення правосуддя щодо дітей, які вчинили адміністративні правопорушення, а також інші аспекти, що регулюються відповідним законодавством, наприклад можливість перекладення юридичної відповідальності («трансмисії») за протиправні дії неповнолітніх на інших осіб (батьків або осіб, що їх замінюють) – частини 2 та 3 ст. 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), адміністративно-правові та дисциплінарні заходи реагування на статусні порушення (дії, які розглядаються як порушення виключно у разі вчинення їх дітьми і не тягнуть ані кримінальної, ані адміністративної караності, наприклад прогули занять, порушення внутрішнього розпорядку та правил поведінки у навчальних закладах, паління тощо), прояви «нестандартної» поведінки з боку неповнолітніх девіантів (осіб, що мають так звані психічні потреби).

Поміж компонентів ювенальної юстиції не меншої уваги потребує інститут адміністративної відповідальності, в якому також проявляється її примусовий та превентивний характер. З-поміж багатьох визначень цього терміну наведемо формулювання В. А. Крижановської, яка зазначає, що «адміністративна відповідальність є особливою правовою формою реакції держави на захист публічних і приватних інтересів, яка полягає в сукупності встановлених державою матеріальних і процесуальних правових норм з метою спонукання правопорушника, який добровільно не бажає дотримуватися встановлених норм, до належної поведінки та покладання обов'язку зазнавати несприятливі для нього наслідки, а також досягнення мети запобігання правопорушенням, охоплюючи всі наявні способи впливу на правопорушника – виховний (доповнено автором – М. В.), каральний, відновлювальний, компенсаційний, профілактичний і попереджувальний» [11, с. 177]. Щодо забезпечення прав дитини, інститут адміністративної відповідальності – це і сфера правовідносин (діяльність суб'єктів владних повноважень та суду), в якій мають бути передбачені та втілені гарантії такого забезпечення, і один із засобів забезпечення прав дітей або захід реагування у відповідь на їх порушення та відновлення. За останнім із наведених концептів, «адміністративну відповідальність за порушення прав дітей» О. О. Навроцький визначає як «особливий вид юридичної відповідальності, що настає за порушення прав дітей як особливого об'єкта адміністративно-правового сприяння і виражається у застосуванні до винних осіб у встановленому законом порядку адміністративних стягнень з метою їх покарання, відшкодуванні завданих дитині та її родині збитків, поновленні порушеного права» [12, с. 18].

Відтак, у сфері ювенальної юстиції цей інститут охоплює такі напрями його реалізації:

➤ захист прав неповнолітніх, що притягаються до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень (адміністративна відповідальність неповнолітніх);

➤ адміністративна відповідальність батьків або осіб, що їх замінюють, за невиконання обов'язків щодо виховання дітей, зокрема так зване перекладання відповідальності («трансмисія») за вчинення особою віком від 14 до 16 років адміністративного проступку чи особою, яка не досягла віку кримінальної відповідальності (віком до 14 або 16 років), суспільно небезпечного діяння, відповідальність за яке передбачена Кримінальним кодексом України (далі – ККУ);

➤ адміністративна відповідальність посадових осіб за протиправні дії чи бездіяльність, що порушують права дітей або не забезпечують їх дотримання іншими фізичними чи юридичними особами.

Зазначені напрями інституту адміністративної відповідальності приблизно збігаються з трьома основними концепціями (про які йдеться у дисертаційному дослідженні Д. М. Лук'янця):

*управлінською* (адміністративна відповідальність неповнолітніх «являє собою специфічний засіб реалізації примусового методу публічного управління»);

*публічно-сервісною* (адміністративна відповідальність батьків або осіб, що їх замінюють... «може виступати як засіб забезпечення виконання зобов'язань, що випливають із договорів та інших відносин, що не відносяться до публічного управління»);

*правозахисною* (адміністративна відповідальність посадових осіб «є елементом механізму захисту прав і свобод громадян», які розкривають уявлення про роль адміністративної відповідальності [16, с. 29], зокрема у сфері ювенальної юстиції).

Адміністративна відповідальність неповнолітніх як основна складова інституту адміністративної відповідальності містить *компоненти*, як-от: мінімальний вік адміністративної відповідальності; гарантії захисту прав неповнолітніх осіб, передбачені міжнародними стандартами; процедури провадження у справах про адміністративні правопорушення; заходи забезпечення такого провадження; система адміністративних стягнень, заходів впливу, що можуть застосовуватися до дітей-правопорушників і порядок їх виконання; альтернативні способи проваджень у справах про адміністративні правопорушення неповнолітніх.

На сьогодні загальним суб'єктом адміністративного правопорушення може вважатися осудна особа, яка досягла на момент вчинення такого проступку 16 років. Водночас до настання повноліття закон здебільшого передбачає застосування до адміністративних правопорушників заходів впливу, які мають не каральний, а виховний характер (статті 13, 24-1 КУпАП). Однак це питання стало предметом наукової

дискусії. Деякі науковці та практики (наприклад Н. В. Гришина [7, с. 79], Б. П. Урбанський [13, с. 221]) вважають найбільш доцільним встановлення віку адміністративної відповідальності з 16 років, пов'язуючи це з психічною здатністю особи цілком розуміти характер своїх вчинків і нести за них відповідальність. Низка фахівців у галузі адміністративного права (О. В. Горбач [17, с. 10], І. В. Іщенко [8, с. 99], Ю. І. Ковальчук [18, с. 8], Є. Ю. Колосовський [10, с. 181] та ін.) наполегливо доводять доцільність зниження мінімального віку адміністративної відповідальності або застосування до неповнолітніх деяких адміністративних стягнень, вживання яких на сьогодні обмежено. В Національній стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року зауважується, що «В Україні процедури притягнення до адміністративної відповідальності є значною мірою застарілими у зв'язку з тим, що КУпАП прийнято Верховною Радою Української РСР 07.12.1984 та введено в дію з 1 червня 1985 року. Українській правовій системі властиві проблеми, характерні для інших пострадянських держав...» [19]. Логічно припустити, що і бачення нижньої межі адміністративної відповідальності є занадто застарілим. Можна навіть порівняти з країнами пострадянського простору, наприклад з Республікою Білорусь, де адміністративне законодавство передбачає адміністративну відповідальність за найбільш соціально значущі правопорушення з 14 років, а особи, які досягли 16-річного віку, несуть адміністративну відповідальність в повному обсязі за всі склади адміністративних правопорушень. У Латвійській Республіці адміністративна відповідальність також настає у віці від 14 до 16 років [20, с. 102]. До того ж, примусові заходи виховного характеру можуть застосовуватися до неповнолітніх у віці від 11 до 14 років, якщо вони вчинили правопорушення, за яке передбачена адміністративна відповідальність [21, ст. 12-1].

У нормативно-правових актах та аналітичних оглядах міжнародних організацій, як-от Всесвітня організація охорони здоров'я та ін., період підліткового віку визначається неоднаково: як період між 15–19, 15–24 або 10–24 роками. Втім, навіть біологічні показники можуть змінюватися з часом, що пояснюється поліпшенням здоров'я і харчування [22]. Це призводить до соціальної, а надалі й правової емансипації підлітків (наприклад визнання їх повністю дієздатними у цивільно-правових відносинах). Варто зазначити, що навіть українське кримінальне законодавство передбачає застосування примусових заходів виховного характеру і до осіб у віці від 11 років (до досягнення віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність), якщо вони вчиняють суспільно небезпечне діяння, що підпадає під ознаки діяння, передбаченого ККУ. За аналогією з ч. 2 ст. 22 ККУ І. В. Іщенко пропонує диференційований підхід у визначенні нижчої межі віку адміністративної відповідальності залежно від кваліфікації вчиненого правопорушення [8, с. 99].

За переконанням автора цієї статті, загальний вік адміністративної відповідальності за всіма складами адміністративних правопорушень в українському законодавстві має бути знижений до 14 років. Але до осіб, які вчинили адміністративне правопорушення у віці від 14 до 16 років, мають застосовуватися суто виховні та реституційні заходи. Це аж ніяк не суперечить загальній спрямованості ювенальної юстиції (гуманної та кращої версії правосуддя [23, с. 16]), оскільки включення підлітка до адміністративно-деліктних відносин та застосування до нього виховних заходів матиме суб'єктивний ефект – справлятиме превентивний вплив, сприятиме розвитку в дитини відчуття особистої відповідальності та невідворотності караності у майбутньому (у разі вчинення інших проступків в старшому віці), як наслідок – запобігання рецидиву протиправної поведінки у будь-якому її прояві. Крім суб'єктивного ефекту адміністративної відповідальності, провадження у справі про адміністративне правопорушення для неповнолітнього правопорушника у віці з 14 років матиме й об'єктивний (зовнішній) ефект. Це втілюватиметься у приверненні уваги системи адміністративної ювенальної юстиції до причин такої поведінки з боку дитини та умов, що сприяють деструктивним змінам у її поведінці. Ними можуть бути несприятливі умови у родинному оточенні, незадовільний догляд чи утримання дітей, асоціальні зв'язки тощо. Наприклад, в Шотландії, якщо дитина віком від 8 до 11 років порушує закон, її справа буде розглядатися комісійним органом, що утворюється органами місцевого самоврядування «слухання у справах дітей». Під час таких слухань вирішується, що найкраще підходить для дитини, яка має проблему щодо належного догляду за нею або яка зіткнулася з поліцією чи вчинила правопорушення. Мають здійснюватися необхідні юридичні кроки, щоб допомогти дитині у ситуації, в якій вона перебуває чи потрапила. Ці питання регулюються спеціальним Законом Шотландії – *Children's Hearings (Scotland) Act 2011* [24, розд. 1]. Слухання стосовно дітей віком до 8 років можуть проводитися лише з приводу неналежного піклування та захисту дитини, питання щодо делікту, який вона може вчинити, в цьому утворенні не розглядаються [25].

О. В. Горбач слушно підкреслює, що адміністративній відповідальності неповнолітніх притаманні ті ж самі ознаки, що й інституту адміністративної відповідальності в цілому [17, с. 11]. Відповідно, так само і процедури провадження у справах про адміністративні правопорушення, вчинені дітьми, матимуть подібні вади, серед яких очевидними на сьогодні є, наприклад, невизначеність із реалізацією права на правову допомогу під час розгляду справи про адміністративне правопорушення тощо. Однак, крім загальних ознак, адміністративна відповідальність неповнолітніх має свої, характерні тільки для неї, специфічні особливості. Національна стратегія реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року зауважує на потребі законодавчого розв'язання питань у частині притягнення неповнолітніх

до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, як-от: «дотримання принципу презумпції невинуватості особи; належне та своєчасне повідомлення батьків або законних представників неповнолітнього про його затримання; ефективний доступ неповнолітніх до безоплатної вторинної правової допомоги шляхом удосконалення механізму швидкого залучення захисника; спеціалізація суддів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення за участю неповнолітніх; дотримання принципу пропорційності призначеного адміністративного стягнення або заходу впливу вчиненому правопорушенню; дотримання принципу індивідуалізації відповідальності – скасування адміністративної відповідальності батьків за вчинення неповнолітніми віком від 14 до 16 років адміністративних правопорушень та діянь, що містять ознаки злочину, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, якщо вони не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність...» тощо [19].

З більшістю із них ми загалом погоджуємося. Раніше зазначені напрями вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства знаходили певне обґрунтування в працях українських вчених (наприклад О. В. Алексєєвої [6], О. В. Горбач [17], Є. Ю. Колосовського [10], М. М. Стефанчука [26] та деяких інших). Але не всі з них варто визнавати безперечними. Так, не є доречним намір скасувати адміністративну відповідальність батьків чи осіб, що їх замінують, за вчинення неповнолітніми віком від 14 до 16 років адміністративних правопорушень і діянь, що містять ознаки злочину, адже за наявності причинно-наслідкового зв'язку між недбалим ставленням цих осіб до своїх обов'язків щодо виховання та нагляду за дітьми й вчиненням останніми протиправних дій це становить самостійний склад адміністративного правопорушення, а тому не суперечить принципу індивідуалізації відповідальності. Інша річ, що доцільно змінити диспозиції частин 3 та 4 ст. 184 КУпАП та викласти їх у такій редакції: «Ті самі дії (мається на увазі ухилення батьків або осіб, які їх замінують, від виконання передбачених законодавством обов'язків...), що призвели до вчинення неповнолітніми...».

Перспективним напрямом покращення адміністративно-деліктного впливу на неповнолітнього правопорушника видається можливість звільнення підлітків від відповідальності до розгляду справи судом з покладенням на них певних обов'язків (відвідування корекційних програм, закладу освіти тощо). Безумовно, монополія суду на розгляд справ про адміністративні правопорушення неповнолітніх покликана створити додаткові правові гарантії компетентності та справедливості під час прийняття рішення у таких провадженнях з урахуванням особливого статусу дитини. Втім закріплення у законі підстав та наділення певних посадових осіб підрозділів поліції та органів у справах дітей компетенцією після припинення деяких незначних адміністративних правопорушень не доводити справи до суду (в кожному індивідуальному випадку

залежно від обставин та особистості дитини) також може мати позитивні наслідки. Ознайомлення з досвідом та правовою регламентацією діяльності американської поліції вказує, що у разі вчинення неповнолітнім незначного правопорушення заходи працівника поліції у багатьох випадках обмежуються консультуванням (проведенням профілактичної співбесіди) та звільненням правопорушника. Правоохоронці мають великі дискреційні повноваження під час спілкування з неповнолітніми. У них є низка альтернатив для прийняття рішень, як-от: відпустити дитину з попередженням (імовірніше, йдеться про усне зауваження) або без нього, але не роблячи офіційного запису для вжиття подальших заходів; відпустити дитину, однак докладно описати нетривалий контакт або надіслати рапорт (доповідну) до служби у справах дітей, інформуючи про інцидент; відпустити дитину, але подати офіційну доповідну, звернувшись до ювенальної служби для вжиття дієвих заходів; направити неповнолітнього відразу до ювенальної служби; направити справу безпосередньо до суду через районного чи окружного адвоката [27, с. 14].

Адміністративна відповідальність посадових осіб за протиправні дії чи бездіяльність, що порушують права дітей або не забезпечують їх дотримання іншими фізичними чи юридичними особами, не є основним засобом ювенальної юстиції. Передбачення цього компонента у сфері ювенальної юстиції є, очевидно, додатковою правовою гарантією забезпечення прав дітей, оскільки суспільство виходить із презумпції правомірності та дбалоного ставлення державних органів (їхніх посадових осіб) до прав та законних інтересів дітей, заснованої на філософії *parens patriae*. Так, І. В. Іщенко прикладами з практики поводження з дітьми, що перебувають у складних життєвих обставинах, обґрунтовує необхідність доповнення КУпАП новими статтями: ст. 184-3 «Невиконання адміністрацією спеціальних установ для дітей обов'язків щодо нагляду та виховання дітей» та ст. 184-4 «Порушення встановлених строків тримання дітей у спеціальних установах для дітей» [8, с. 99]. Такі заходи в переважній більшості мають «ретроспективний характер, коли певним правилам чи правам дитини загрожує небезпека чи вже є наслідки протиправної поведінки щодо них, а тому слід відновити порушений баланс» [9, с. 88].

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що, *по-перше*, адміністративна відповідальність у системі ювенальної юстиції має подвійну природу: з одного боку, це особлива правова форма реакції держави на адміністративні правопорушення з боку дитини, яка полягає в сукупності встановлених державою матеріальних і процесуальних правових норм з метою спонукання неповнолітнього правопорушника заходами виховного чи примусового характеру до належної поведінки; з іншого – один із засобів гарантування належної, законної й професійної діяльності посадових та інших фізичних і юридичних осіб щодо прав та інтересів дітей у правовідносинах, що виникають у сфері ювенальної юстиції.

*По-друге*, загальний вік адміністративної відповідальності за всіма складами адміністративних правопорушень в українському законодавстві про адміністративні правопорушення доцільно знизити до 14 років, але до осіб, які вчинили адміністративне правопорушення у віці від 14 до 16 років мають застосовуватися виключно виховні та реституційні заходи.

*По-третє*, доцільно внести зміни до змісту ст. 184 КУпАП та викласти у такій редакції:

ч. 3: «Ті самі дії, що призвели до вчинення неповнолітніми віком від 14 до 16 років правопорушення, відповідальність за яке передбачено цим Кодексом, крім порушень, передбачених частинами 3 або 4 статті 173-4 цього Кодексу»;

ч. 4: «Ті самі дії, що призвели до вчинення неповнолітніми діянь, що містять ознаки злочину, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, якщо вони не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність».

В подальших публікаціях планується більш детально розглянути цей та інші напрями реалізації інституту адміністративної відповідальності в системі ювенальної юстиції.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Stanić I. Maloljetnička delinkvencija – opasan socijalni fenomen. *Pedagoška stvarnost*. 2006. № 52 (7-8). S. 650-670.
2. Šikman M. Kriminalitet maloljetnika u Republici Srpskoj, sa osvrtom na vršnjačko nasilje. Zbornik radova: Vršnjačko nasilje (etiologija, fenomenologija, načini prevazilaženja i komparativna iskustva). Banja Luka: Visoka škola unutrašnjih poslova, 2013. P. 3-18.
3. Veselov M., Chabanenko D. Delictological characteristic of personality of juvenile offender. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2019. № 2-2 (36). P. 37-40.
4. Веселов М. Ю., Мураховська Г. А. Сучасні проблеми статистичного аналізу ювенальних правопорушень в Україні. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2019. № 1. С. 19-23.
5. Генеральною прокуратурою України вжито заходів щодо посилення профілактики дитячих правопорушень та поновлення прав дітей, притягнутих до адміністративної відповідальності: новини за 29.03.2019. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=248286&s=](https://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=248286&s=).
6. Алексеева О. В. Суб'єкти адміністративної відповідальності за неправомірні дії неповнолітніх: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 205 с.
7. Гришина Н. В. Загальна характеристика неповнолітнього як суб'єкта адміністративної відповідальності. *Вісник Харківського нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна*. Серія «Право». 2015. Вип. 20. С. 78-80.
8. Іщенко І. В. Адміністративна відповідальність як засіб ювенальної превенції. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 97-100.
9. Коломоець Н. Особливості та система засобів адміністративно-правового захисту прав дитини в Україні. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2019. № 1. С. 86-90.
10. Колосовський С. Ю. Адміністративна відповідальність неповнолітніх: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2014. 236 с.
11. Крижановська В. А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 258 с.

12. Навроцький О. О. Забезпечення прав дитини в Україні: теоретичні і практичні засади адміністративно-правового регулювання: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2018. 36 с.
13. Урбанський Б. П. Особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх як спеціального суб'єкта. *Митна справа*. 2014. № 5 (95). Ч. 2. Кн. 1. С. 219-225.
14. Чернецький О. Л. Правове регулювання адміністративної відповідальності неповнолітніх в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 22 с.
15. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі. *Право України*. 2002. № 4. С. 17-21.
16. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 39 с.
17. Горбач О. В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх, батьків або осіб, які їх замінюють: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 18 с.
18. Ковальчук Ю. І. Неповнолітній як суб'єкт адміністративної відповідальності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 21 с.
19. Про схвалення Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1027-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1027-2018-%D1%80>.
20. Фрейманис Е. Е., Иванчикова Л. Д. Административная ответственность в аспекте защиты прав детей по законодательству Республики Беларусь и Латвии: опыт сравнительного правоведения. Выявление проблем правовой регламентации и осуществления сотрудниками органов внутренних дел отдельных мер административного принуждения: сборн. статей; под общ. ред. А. В. Лубенкова. Могилев, Могилевский ин-т МВД, 2016. С. 100-104.
21. Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss: Latvijas Republikas Likums pieņemts 07.12.1984. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=>.
22. The world health report 1995 – bridging the gaps. Geneva: WHO, 1995. 123 p. URL: [https://www.who.int/whr/1995/en/whr95\\_en.pdf?ua=1](https://www.who.int/whr/1995/en/whr95_en.pdf?ua=1).
23. Шмидт В. Р. Интеграция подростков в конфликте с законом: зарубежный опыт. М.: ООО «Центр содействия реформе уголовного правосудия», 2007. 120 с.
24. Children's Hearings (Scotland) Act 2011 (asp 1). URL: [http://www.legislation.gov.uk/asp/2011/1/pdfs/asp\\_20110001\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/asp/2011/1/pdfs/asp_20110001_en.pdf).
25. If a young person gets in trouble with the police. Justice and the law. *Mygov.scot*. URL: <https://www.mygov.scot/young-people-police>.
26. Стефанчук М. М. Забезпечення органами прокуратури додержання законів про права неповнолітніх при їх притягненні до адміністративної відповідальності. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3 (47). С. 495-500.
27. Веселов М., Іщенко І. Міжнародна практика діяльності поліції у сфері ювенальної превенції. *Вісник Київського нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2018. № 2 (107). С. 12-16.

*Стаття надійшла до редакції 15.10.2019.*

***Veselov M. Institute of administrative responsibility in the juvenile justice system.***

***Background.*** The choice of the topic of the article is dictated by the existence of significant problems and the need to improve the mechanisms of applying administrative responsibility in the juvenile justice system for children on the basis of securing their rights.

***Analysis of recent research and publications.*** Over the last five years, this topic has become the subject of research by a number of scholars and practitioners, but the practice of applying the relevant norms indicates the necessity of expansion of the research subject.

The **aim** of the article is to establish the nature of the institute of administrative responsibility in the legal relationships that arise in the functioning of juvenile justice.

**Materials and methods.** The empirical basis of the research was acts of Ukrainian and international law, analytical reviews and scientific works of other scientists. Due to the combination of general scientific and special methods of cognition, it was possible to work out the empirical material and to obtain its own scientific conclusions, which are correlated with the purpose and tasks of the article.

**Results.** Features of realization of institute of administrative responsibility in the field of juvenile justice are considered in three directions: administrative responsibility of minors; the administrative responsibility of parents or their substitutes for failing to fulfill their child-rearing responsibilities; the administrative responsibility of officials for acts that violate children's rights. The expediency of reducing the minimum age of administrative responsibility is substantiated.

**Conclusion.** It is stated that in the juvenile justice system the institute of administrative responsibility acquires double importance, acting as a special legal form of the state response to administrative offenses by the child and a means of guaranteeing the rights and interests of children in the legal relations arising in the field of juvenile justice. It was supported the view of reducing the overall age of administrative liability to 14 years. Amendments to the content of parts 3 and 4 of Article 184 of the Code of Administrative Offenses have been proposed.

**Keywords:** administrative responsibility, child, child rights protection, minor, juvenile justice.

## REFERENCES

1. Stanić, I. (2006). Maloljetnička delinkvencija – opasan socijalni fenomen [Juvenile delinquency – a dangerous social phenomenon]. *Pedagoška stvarnost*, 52 (7-8), 650-670 [in Croatian].
2. Šikman M. (2013). Kriminalitet maloljetnika u Republici Srpskoj, sa osvrtom na vršnjačko nasilje [Crime of juveniles in Republika Srpska, with reference to peer violence]. *Zbornik radova: Vršnjačko nasilje (etiologija, fenomenologija, načini prevazilaženja i komparativna iskustva) – Proceedings: Peer violence (etiology, phenomenology, ways of overcoming and comparative experiences)*. Banja Luka: Visoka škola unutrašnjih poslova, pp. 3-18 [in Bosnian].
3. Veselov, M., & Chabanenko, D. (2019). Delictological characteristic of personality of juvenile offender. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*, 2-2 (36), 37-40 [in English].
4. Veselov, M. Ju., & Murahov'ska, G. A. (2019). Suchasni problemy statystychnogo analizu juvenal'nyh pravoporushen' v Ukraïni [Current problems of statistical analysis of juvenile offenses in Ukraine]. *Recht der Osteuropäischen Staaten*, 1, 19-23 [in Ukrainian].
5. General'noju prokuraturuju Ukraïny vzhlyto zahodiv shhodo posylennja profilaktyky dytjachyh pravoporushen' ta ponovlennja prav ditej, prytyagnutyh do administratyvnoi' vidpovidal'nosti: novyny za 29.03.2019 [The Prosecutor General's Office of Ukraine has taken steps to strengthen the prevention of child offenses and restore the rights of administratively prosecuted children: news on 03/29/2019]. Retrieved from [https://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=248286&s=](https://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=248286&s=) [in Ukrainian].
6. Aljeksjejeva, O. V. (2016). Sub'jekty administratyvnoi' vidpovidal'nosti za nepravomirni dii' nepovnolnitnih [Subjects of administrative responsibility for juvenile misconduct]. *Candidate's thesis*. Kyi'v [in Ukrainian].

7. Gryshyna, N. V. (2015). Zagal'na harakterystyka nepovnoitn'ogo jak sub'jekta administratyvnoi' vidpovidal'nosti [General characterization of a minor as a subject of administrative responsibility]. *Visnyk Harkivs'kogo nac. un-tu im. V. N. Karazina. – Journal of V. N. Karazin Kharkiv National University. Series. (Iss. 20), (pp. 78-80)* [in Ukrainian].
8. Ishhenko, I. V. (2018). Administratyvna vidpovidal'nist' jak zasib juvenal'noi' prevencii' [Administrative responsibility as a means of juvenile prevention]. *Pravova derzhava – Legal state, 30, 97-100* [in Ukrainian].
9. Kolomojec', N. (2019). Osoblyvosti ta systema zasobiv administratyvno-pravovogo zahystu prav dytyny v Ukraini [Features and system of means for administrative-legal protection of child's rights in Ukraine]. *Jurnalul juridic național: teorie și practică, 1, 86-90* [in Ukrainian].
10. Kolosovs'kyj, Je. Ju. (2014). Administratyvna vidpovidal'nist' nepovnoitnih [Administrative responsibility of minors]. *Candidate's thesis. Irpin'* [in Ukrainian].
11. Kryzhanovs'ka, V. A. (2016). Administratyvna vidpovidal'nist' v administratyvnomu pravi Ukrainy: suchasne rozuminnja, novi pidhody [Administrative responsibility in the administrative law of Ukraine: modern understanding, new approaches]. *Candidate's thesis. L'viv* [in Ukrainian].
12. Navroc'kyj, O. O. (2018). Zabezpechennja prav dytyny v Ukraini: teoretychni i praktychni zasady administratyvno-pravovogo reguljuvannja [Ensuring the rights of the child in Ukraine: theoretical and practical principles of administrative-legal regulation]. *Extended abstract of Doctor's thesis. Xarkiv* [in Ukrainian].
13. Urbans'kyj, B. P. (2014). Osoblyvosti administratyvnoi' vidpovidal'nosti nepovnoitnih jak special'nogo sub'jekta [Features of administrative responsibility of minors as a special subject]. *Mytna sprava – Customs business, 5 (95). (Part. 2). (Vol. 1), (pp. 219-225)* [in Ukrainian].
14. Chernen'kyj, O. L. (2008). Pravove reguljuvannja administratyvnoi' vidpovidal'nosti nepovnoitnih v Ukraini [Legal regulation of administrative responsibility of minors in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis. Harkiv* [in Ukrainian].
15. Kolpakov, V. K. (2002). Administratyvno-deliktne pravo u jurydyčno-galuzevij paradygmi [Administrative-tort law in the legal-sectoral paradigm]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine, 4, 17-21* [in Ukrainian].
16. Luk'janec', D. M. (2007). Rozvytok instytutu administratyvnoi' vidpovidal'nosti: konceptual'ni zasady ta problemy pravo realizacii' [Development of the institute for administrative responsibility: conceptual background and problems of the right implementation]. *Extended abstract of Doctor's thesis. Kyi'v* [in Ukrainian].
17. Gorbach, O. V. (2006). Administratyvna vidpovidal'nist' nepovnoitnih, bat'kiv abo osib, jaki i'h zaminjujut' [Administrative responsibility of minors, parents or persons who replace them]. *Extended abstract of candidate's thesis. Kyi'v* [in Ukrainian].
18. Koval'chuk, Ju. I. (2007). Nepovnoitnij jak sub'jekt administratyvnoi' vidpovidal'nosti [A minor as a subject of administrative responsibility] *Extended abstract of candidate's thesis. Kyi'v* [in Ukrainian].
19. Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro shvalennja Nacional'noi' strategii' reformuvannja systemy justycii' shhodo ditej na period do 2023 roku: vid 18.12.2018 № 1027-p [Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the approval of the National strategy for reforming the system of justice for children for the period up to 2023: from December 18, 2018 № 1027-p]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1027-2018-%D1%80> [in Ukrainian].
20. Frejmanis, E. E., & Ivanchikova, L. D. (2016). Administrativnaja otvetstvennost' v aspekte zashhity prav detej po zakonodatel'stvu Respubliki Belarus' i Latvii: opyt sravnitel'nogo pravovedenija. Vyjavlenie problem pravovoj reglamentacii i osushhestvlenija sotrudnikami organov vnutrennih del ot del'nyh mer administrativnogo prinuzhdenija [Administrative

- responsibility in the aspect of protecting the rights of children under the laws of the Republic of Belarus and Latvia: experience of comparative law. Identification of problems of legal regulation and implementation by employees of internal affairs bodies of certain administrative coercive measures]. A. V. Lubenkov (Eds.), *Cbornik statej – A collection of articles*, (pp. 100-104). Mogilev, Mogilevskij institut MVD. [in Russian].
21. Latvijas Republikas Likums Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss: pieņemts 07.12.1984. Retrieved from <https://likumi.lv/doc.php?id=> [in Latvian].
  22. The world health report 1995 – bridging the gaps. (1995). Geneva: WHO. Retrieved from [https://www.who.int/whr/1995/en/whr95\\_en.pdf?ua=1](https://www.who.int/whr/1995/en/whr95_en.pdf?ua=1) [in English].
  23. Shmidt, V. R. (2007). *Integracija podrozkov v konflikte s zakonom: zarubezhnyj opyt* [Integration of adolescents in conflict with the law: foreign experience]. Moscow: ROO "Centr sodejstvija reforme ugodovnogo pravosudija" [in Russian].
  24. Children's Hearings (Scotland) Act 2011 (asp 1). Retrieved from [http://www.legislation.gov.uk/asp/2011/1/pdfs/asp\\_20110001\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/asp/2011/1/pdfs/asp_20110001_en.pdf) [in English].
  25. If a young person gets in trouble with the police. Justice and the law. *Mygov.scot*. Retrieved from <https://www.mygov.scot/young-people-police> [in English].
  26. Stefanchuk, M. M. (2013). Zabezpechennja organamy prokuratury doderzhannja zakoniv pro prava nepovnolitnih pry i'h prytjagnenni do administratyvnoi' vidpovidal'nosti [Providing compliance with the laws on the rights of minors when they are brought to administrative responsibility by the prosecution authorities]. *Universytets'ki naukovy zapysky*, 3 (47), 495-500 [in Ukrainian].
  27. Veselov, M., & Ishhenko, I. (2018). Mizhnarodna praktyka dijial'nosti policii' u sferi juvenal'noi' prevencii' [International practice of police activity in the field of juvenile prevention]. *Visnyk Kyi'vs'kogo nacional'nogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka – Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv*, 2 (107), 12-16 [in Ukrainian].

**МЕЛЬНИЧЕНКО Руслан** к. ю. н., адвокат, старший викладач кафедри загальноправових дисциплін Київського національного торговельно-економічного університету  
E-mail: [ruslan.melnychenko@gmail.com](mailto:ruslan.melnychenko@gmail.com) вул. Кіото, 19, м. Київ, 02156, Україна  
ORCID: 0000-0002-9562-6983

## ПОДАТКОВИЙ КОНТРОЛЬ ТРАНСФЕРТНОГО ЦІНОУТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

*Висвітлено ключові тенденції у світі по боротьбі з розмиванням транснаціональними корпораціями податкової бази за допомогою інструментів трансфертного ціноутворення. Запропоновано подальші напрями вдосконалення організаційних засад трансфертного ціноутворення в Україні. Надано правову оцінку кожному із напрямів удосконалення податкового контролю трансфертного ціноутворення в Україні.*

*Ключові слова:* трансфертне ціноутворення, вдосконалення податкового контролю, BEPS, автоматичний обмін податковою інформацією.

*Мельниченко Р. Налоговый контроль трансфертного ценообразования в Украине. Освещены ключевые тенденции в мире по борьбе с размыванием транснациональными корпорациями налоговой базы с помощью инструментов трансфертного ценообразования. Предложено дальнейшие направления совершенствования организационных основ трансфертного ценообразования в Украине. Дана правовая оценка каждому из направлений совершенствования налогового контроля трансфертного ценообразования в Украине.*

*Ключевые слова:* трансфертное ценообразование, совершенствование налогового контроля, BEPS, автоматический обмен налоговой информацией.

**Постановка проблеми.** Питання міжнародного оподаткування транснаціональних корпорацій надзвичайно гостро стоїть перед всіма без винятку державами світу. Принципи світової податкової системи, розроблені Лігою Націй після Першої світової війни в 20-х роках ХХ ст., вже давно не є ефективними і більше не можуть застосовуватись у рамках сучасних реалій. До найбільш істотних змін за останнє століття варто віднести: інтеграцію національних економік та ринків; можливість великих корпорацій вийти за межі національного ринку і вести бізнес за кордоном; появу якісно нового в світовій економіці сектора – цифрового, який обумовив докорінні зміни в підходах до ціноутворення результатів праці людини, а також інформатизацію традиційних видів людської діяльності. Наявна сьогодні система міжнародного оподаткування дає змогу транснаціональним корпораціям (ТНК) за допомогою інструментів трансфертного ціноутворення цілком легально уникати оподаткування в окремо взятих податкових юрисдикціях.

Ця проблема актуалізується тим, що трансфертне ціноутворення підриває не тільки світовий економічний порядок, але і міжнародну політичну безпеку. Жодна держава світу не може самостійно боротися

із цією проблемою, оскільки афілійована група компаній здійснює бізнес у різних податкових юрисдикціях, і без допомоги держав, в яких безпосередньо відбувається бізнес, практично неможливо довести штучне уникнення оподаткування за допомогою інструментів трансфертного ціноутворення. Глобалізація світової економіки вимагає від міжнародної спільноти глобальних рішень та глобального діалогу. Іншими словами, реальність така, що трансфертне ціноутворення є викликом не однієї окремо взятої держави – це проблема, яка повинна вирішуватись на рівні міжнародної спільноти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом аналіз проблем податкового контролю трансфертного ціноутворення частково здійснювали такі вчені, як С.С. Брехов [1], Ю. В. Касперович [2], М. О. Мішин [3], Н. Р. Олійник [4] та ін. Не применшуючи вагомості досліджень цих вчених, слід зазначити, що в правовій доктрині комплексно не досліджувалось питання вдосконалення організаційних засад податкового контролю трансфертного ціноутворення в Україні. Як правило, наявні в юридичній літературі праці, які стосуються трансфертного ціноутворення, присвячені вузькій правовій проблематиці та відтак мають епізодичний та фрагментарний характер.

**Метою** статті є розробка пропозицій щодо подальших напрямів вдосконалення організаційних засад податкового контролю трансфертного ціноутворення в Україні.

**Матеріали та методи.** Теоретичну основу статті становлять наукові праці вчених з різних галузей права, які тією чи іншою мірою досліджували проблеми здійснення державними органами податкового контролю трансфертного ціноутворення в Україні. Також використані філософські (діалектичний, герменевтичний), загальнонаукові (аналіз та синтез, системно-структурний, моделювання, абстрагування, формально-логічний, історичний) та спеціальні методи пізнання, що використовуються у правознавстві (методи тлумачення норм права, юридико-догматичний, порівняльно-правовий).

**Результати дослідження.** Уперше в історії міжнародного податкового співробітництва держави-члени ОЕСР і держави «Великої двадцятки» (*G20*) спільно працювали над розробкою Плану дій для вирішення проблеми розмивання бази оподаткування та переміщення прибутку (*Base Erosion and Profit Shifting – BEPS*). У роботі також брали участь понад 85 інших держав, що не входять до ОЕСР та *G20*, у тому числі й Україна. План *BEPS* ухвалено ОЕСР та державами *G20* у вересні 2013 р., він охопив комплекс заходів кожної держави світу, які спрямовані на протидію штучному уникненню оподаткування транснаціональних корпорацій [1, с. 20].

Після цього ще довгий час тривала робота над вдосконаленням ухваленого Плану *BEPS*. У зв'язку з масштабом проблеми трансфертного ціноутворення до спільної роботи держав ОЕСР та *G20* також приєдналася Європейська комісія та ряд держав, що розвиваються.

Великий внесок та підтримку зроблено з боку авторитетних міжнародних організацій, зокрема, МВФ, Світового Банку та ООН. У цілому після першої публікації в 2013 р. проєкт *BEPS* отримав понад 1400 змін. Після завершення двох років роботи ОЕСР спільно з *G20* затвердили 15 звітів, кожен з яких присвячений окремому напрямку проєкту. Якщо узагальнити, то весь проєкт *BEPS* базується на трьох концептуальних засадах: гармонізація податкового законодавства різних держав світу для попередження можливих зловживань платників податків; вдосконалення міжнародних засад оподаткування платників податків; забезпечення прозорості та впевненості у міжнародному обміні податковою інформацією.

За тлумаченням Міністерства фінансів України, пакет заходів *BEPS* являє собою першу суттєву реформу правил міжнародного оподаткування за останніх майже 100 років. Очікується, що одразу після того, як розпочнеться застосування нових заходів, прибуток буде сплачуватися в тій державі, де реально він генерується за результатами здійснення економічної діяльності. Стратегії планування *BEPS*, що залежать від застарілих правил або на погано координованих національних заходів, вважатимуться недійсними [5].

Таким чином, найбільш важливим і об'ємним напрямом вдосконалення організаційних засад податкового контролю трансфертного ціноутворення в Україні є імплементація розробленого ОЕСР і *G20* Плану *BEPS*, який на сьогодні є найкращим алгоритмом вирішення проблеми розмивання ТНК своєї бази оподаткування та виведення прибутку з-під оподаткування. План *BEPS* передбачає конкретні рекомендації щодо гармонізації національного законодавства до міжнародних стандартів, а також тісну взаємодію всіх держав світу під час здійснення податкового контролю трансфертного ціноутворення. Україна не може ізолюватися від світових глобалізаційних процесів, як і не може самостійно вирішити проблеми трансфертного ціноутворення суто на своїй території.

Імплементація Плану *BEPS* повністю підтримана Кабінетом Міністрів України, який 03.04.2016 прийняв розпорядження № 275-р і затвердив Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 р. До Плану Уряду серед інших включено такі завдання Уряду: здійснити комплекс заходів щодо імплементації у податкове законодавство України Плану *BEPS* з протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування; здійснити комплекс заходів щодо приведення положень чинних Конвенцій про уникнення подвійного оподаткування у відповідність до Модельної податкової конвенції ОЕСР щодо оподаткування доходів та капіталу [6].

У результаті 1 січня 2017 р. Україна приєдналася до Програми розширеного співробітництва в рамках ОЕСР (*inclusive framework*) та взяла на себе зобов'язання імплементувати так званий Мінімальний стандарт Плану дій *BEPS*, який включає базові чотири Заходи з п'ятнадцяти запропонованих (Заходи 5, 6, 13, 14) [7]. Наявні в Україні тенденції щодо приєднання до міжнародної спільноти у вирішення глобальної проблеми трансфертного ціноутворення є цілком позитивними.

Наступним стратегічним напрямом вдосконалення організаційних засад податкового контролю трансфертного ціноутворення є приєднання України до міжнародного автоматичного обміну інформацією про іноземних податкових резидентів. Головною ідеєю цього напрямку є забезпечення міжнародною спільнотою прозорості руху капіталу, а також гарантування кожній державі її податкового суверенітету над базою оподаткування своїх резидентів, незалежно від місця зберігання ними капіталу.

Міжнародний обмін інформацією про іноземних податкових резидентів є інструментом, який покликаний вирішити не тільки проблему трансфертного ціноутворення, але і проблему легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом. Цей захід передбачає запровадження державами світу автоматичного обміну інформацією щодо всіх без винятку іноземних податкових резидентів, а не тільки транснаціональних корпорацій. Виходячи з такої логіки, ОЕСР, окремо від 15 Заходів Плану *BEPS*, опублікувала Звіт про стандарт автоматичного обміну фінансовою інформацією в податкових цілях [8] і рекомендував усім державам приєднатися до міжнародного автоматичного обміну інформацією по цьому стандарту. Попри те, що міжнародний обмін інформацією про іноземних податкових резидентів не є одним із 15 Заходів Плану *BEPS*, у всіх 15 Звітах ОЕСР згадується, що успішність Плану *BEPS* у боротьбі з розмиванням бази оподаткування та виведення прибутку з-під оподаткування залежить від ефективності впровадження кожною із держав міжнародного обміну податковою інформацією.

Спроба запровадити міжнародний автоматичний обмін інформацією раніше була зроблена світовою спільнотою при підписанні 25 січня 1988 р. Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах (*The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters* 1988) [9]. Україна шляхом підписання також приєдналася до цієї Конвенції 20 грудня 2004 р., однак Верховна Рада змогла ратифікувати її тільки 17 грудня 2008 р. [10; 11].

За загальним правилом Конвенції будь-яка інформація про іноземних податкових резидентів може бути надана однією із Договірних держав «за окремим запитом» іншій Договірній державі (ст. 5). Стосовно систематичного обміну інформацією про іноземних податкових резидентів, то відповідно до ст. 6 Конвенції такий автоматичний обмін інформацією між державами можливий, однак винятково за умови згоди Договірних держав. Тобто Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах 1988 р. глобально не вирішує питання міжнародного автоматичного обміну, оскільки державам все одно необхідно укладати дво- або багатосторонні договори, які б вирішували це питання.

Вперше в історії успішне впровадження міжнародного автоматичного обміну інформацією в податкових цілях здійснено в 2005 р. Європейським Союзом. Так, відповідно до Директиви ЄС про оподаткування заощаджень (*European Union Savings Tax Directive – EUSTD*)

всі держави Європейської спільноти зобов'язаними були здійснювати автоматичний обмін інформацією про осіб, які отримують доходи в їх податковій юрисдикції, будучи при цьому податковими резидентами інших держав Спільноти [12].

Наступною ключовою віхою розвитку міжнародного обміну інформацією стало прийняття в 2010 р. Закону США про податкові вимоги до іноземних рахунків (*Foreign Account Tax Compliance Act – FATCA*). Суть цього Закону зводиться до того, що всі іноземні фінансові установи зобов'язані передавати Податковій службі США інформацію про стан рахунків резидентів США у їх установах, зокрема, персональні дані власників рахунків, поточний баланс рахунків та рух коштів по рахункам. У разі відмови від співпраці з Податковою службою США до іноземних фінансових установ може бути застосований «штрафний податок» (*withholding tax*) у розмірі 30 % від усіх їх валових надходжень (*payments of gross income*) [13, с. 24].

Загалом, *FATCA* передбачає можливість отримання Податковою службою США інформації про податкових резидентів США двома шляхами: безпосередньо від іноземної фінансової установи, з якою підписується відповідний договір; централізовано через уповноважені державні органи іноземної держави на основі міжурядових угод. Стосовно України, то Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням № 812-р від 09.11.2016 повністю підтримав Угоду щодо виконання податкових правил й застосування положень Закону США про податкові вимоги до іноземних рахунків (*FATCA*) [14]. За результатами цього 7 лютого 2017 р. міністром фінансів України підписана міжвідомча угода. Україна погодилася систематично збирати і передавати Податковій службі США інформацію про банківські рахунки, відкриті на її території податковими резидентами США (громадянами та юридичними особами); особами, які мають постійне місце проживання у США; а також юридичними особами, у яких 10 % частки у статутному капіталі належать американським учасникам.

Після успішної практики ЄС та США 19 квітня 2013 р. держави G20 заявили про необхідність розроблення та впровадження нового єдиного стандарту щодо міжнародного автоматичного обміну інформацією, який буде застосовуватись всіма державами світу [8, с. 9]. Як і з проектом *BEPS*, розробкою такого стандарту займалась ОЕСР за підтримки держав G20. У результаті спільних зусиль 15.07.2014 затверджені рекомендації щодо єдиного стандарту автоматичного обміну фінансовою інформацією (*Common Reporting Standard – Стандарт CRS*). Одночасно для максимальної зручності міжнародної спільноти розроблено модельну Багатосторонню угоду компетентних органів про автоматичний обмін фінансовою інформацією (*Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information*), яку державам пропонується ратифікувати при імплементації Стандарту *CRS* в національне законодавство [8].

Слід звернути увагу, що Стандарт *CRS* не є джерелом права для жодної з держав до моменту, поки остання не імплементує його до свого законодавства. Кожна держава повинна самостійно прийняти рішення, яким шляхом і в якій частині приєднуватись до міжнародного автоматичного обміну інформацією. Останнє є невід'ємною складовою податкового суверенітету кожної з держав. Для того, щоб між двома державами запрацював механізм автоматичного обміну, необхідно щоб вони висловили намір обмінюватися податковою інформацією. У Верховній Раді України зареєстрований проєкт Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо міжнародного автоматичного обміну інформацією з податкових питань)» № 6503 від 25.05.2017 [15], який основною своєю метою має впровадження в національне законодавство Стандарту *CRS* та створення законодавчих умов для зміцнення міжнародного співробітництва з податкових питань.

ОЕСР пропонує державам розглянути два таких варіанти впровадження Стандарту *CRS*: ратифікація модельної Багатосторонньої угоди компетентних органів про автоматичний обмін фінансовою інформацією (*Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information*); внесення змін до існуючих договорів про уникнення подвійного оподаткування в частині автоматичного обміну інформацією. Разом з цим, ОЕСР рекомендує державам віддати перевагу першому варіанту, оскільки для автоматичного обміну інформацією на двосторонньому рівні потрібно вносити зміни до численних двосторонніх угод про уникнення подвійного оподаткування. Крім того, у другому варіанті міжнародний обмін податковою інформацією буде здійснюватися тільки з окремими державами, з якими вдалося безпосередньо домовитися [8, с. 13].

Держави, які впровадили Стандарт *CRS* в своє законодавство, стають зобов'язаними на щорічній основі обмінюватися з іншими державами інформацією про іноземних податкових резидентів в автоматичному режимі. Стандарт *CRS* передбачає централізований обмін інформацією між державами. Тобто кожна держава повинна акумулювати інформацію про іноземних податкових резидентів від усіх фінансових установ, які функціонують на її території.

До фінансових установ, які зобов'язані надавати інформацію про іноземних податкових резидентів, за Стандартом *CRS*, належать банки, професійні учасники ринку цінних паперів (депозитарні установи, брокери), довірчі товариства, кредитні спілки, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії, а також будь-які інші юридичні особи чи структури без утворення юридичної особи, які в рамках своєї діяльності отримують від клієнтів грошові кошти або інше майно для зберігання, управління, інвестування та здійснення інших правочинів в інтересах клієнта або прямо чи опосередковано за його рахунок.

Стандарт *CRS* передбачає для фінансових установ чітку процедуру ідентифікації податкової резидентності своїх клієнтів. За загальним правилом, коли фінансова установа встановлює іноземну податкову резидентність свого клієнта, вона зобов'язана через уповноважений орган своєї держави передати фінансову інформацію податковим органам держави такого клієнта. Останнє стосується всіх без винятку іноземних платників податків – як фізичних, так і юридичних осіб. Однак інформація по юридичних особах підлягає міжнародному обміну тільки у випадку, якщо юридична особа станом на кінець звітного року має залишок на рахунок у розмірі 250 тис. дол. США (*Preexisting Entity Accounts*).

До фінансової інформації, яка підлягає міжнародному автоматичному обміну, належить інформація стосовно відомостей про особу, яка контролює підзвітний рахунок у фінансовій установі (*Reportable Accounts*): ім'я, адреса проживання, дата та місце народження, ідентифікаційний податковий номер власника рахунку; номери рахунків; усі види отриманих доходів від активної комерційної діяльності; дохід від пасивних інвестиційних операцій; залишки на рахунках на кінець відповідного звітного року. В контексті цього доречно наголосити, що фінансові установи не мають права відмовити у розкритті інформації про своїх клієнтів, посилаючись на банківську таємницю або інші правила конфіденційності. З огляду на це, при імplementації Україною Стандарту *CRS* необхідно переглянути чинні положення національного законодавства щодо банківської таємниці, правил конфіденційності тощо.

Окремо від Стандарту *CRS* (*Common Reporting Standard*), у межах реалізації Плану *BEPS* (Захід 13) ОЕСР розробила Стандарт консолідованої звітності транснаціональних корпорацій за всіма державами здійснення бізнесу (*Country-by-Country Reporting* – Стандарт *CbCR*). Разом з ним для максимальної зручності міжнародної спільноти розроблено модельну Багатосторонню угоду компетентних органів про автоматичний обмін зведеною консолідованою звітністю транснаціональних корпорацій (*Multilateral Competent Authority Agreement on the Exchange of Country-by-Country Reports*), яку державам пропонується ратифікувати при імplementації Стандарту *CbCR* у національне законодавство [16].

Стандарт *CbCR* є більш спеціалізованим і передбачає автоматичний обмін податковою інформацією щодо транснаціональних корпорацій, бізнес яких має податкову присутність у різних юрисдикціях. Єдиним спільним між Стандартом *CRS* і Стандартом *CbCR* є те, що вони обидва передбачають міжнародний автоматичний обмін на щорічній основі. Стандарт *CbCR* передбачає уніфікацію кожною державою вимог щодо документації з трансфертного ціноутворення, а також вимог щодо міжнародного автоматичного обміну такою документацією. За загальним правилом, міжнародний автоматичний обмін податковою інформацією повинен здійснюватися кожною державою періодично, однак не пізніше 15 місяців після закінчення звітного періоду.

У рамках Заходу 13 Плану *BEPS* пропонується введення електронної трирівневої структури звітності з трансфертного ціноутворення, якою в подальшому податкові органи держав будуть обмінюватися.

*Перший.* Базовий файл (*Master file*) – являє собою загальний опис діяльності транснаціональної корпорації, а також опис корпорації щодо політики трансфертного ціноутворення між її пов’язаними компаніями. Цей документ повинен включати такі істотні дані: організаційну структуру афілійованої групи компаній; опис бізнес-процесів, опис наявних нематеріальних активів, опис внутрішньогрупових фінансових операцій, а також опис фінансового і податкового стану.

*Другий.* Локальний файл (*Local file*) – на відміну від базового файлу, являє собою детальний опис усіх контрольованих операцій афілійованої групи компаній за звітний рік на предмет дотримання принципу «вितягнутої руки». Локальний файл фокусується на інформації, яка є необхідною для аналізу трансфертного ціноутворення.

*Третій.* Консолідований звіт за всіма державами (*Country-by-Country Report*) – являє собою зведені фінансові показники транснаціональної корпорації за кожною з держав, в якій її афілійована компанія здійснювала господарську діяльність протягом звітного періоду [16, с. 9, с. 14–16].

За Стандартом *SbCR* обов’язок подавати зведену консолідовану звітність контролюючим податковим органам своєї держави покладено на материнській компанії ТНК. Разом з тим, держави можуть передбачити винятки з цього правила і зобов’язати подавати таку звітність також своїх податкових резидентів, які є дочірніми компаніями транснаціональних корпорацій. До таких випадків можуть бути віднесені такі:

- материнська компанія ТНК є податковим резидентом держави, яка не вимагає від своїх платників податків подання консолідованої звітності за всіма всіх державами;
- відсутня угода про міжнародний обмін податковою інформацією із державою податкового резидентства материнської компанії ТНК;
- юрисдикція податкового резидентства материнської компанії ТНК хоча і приєдналася до угоди про міжнародний автоматичний обмін податковою інформацією, але на практиці не запровадила такого обміну.

При цьому ОЕСР рекомендує державам поширити обов’язок складення зведеної консолідованої звітності тільки на ті ТНК, загальний обсяг доходу яких по всьому світі становить 750 млн євро за останній звітний рік. Вважається, що такий поріг звільнить близько 85–90 % усіх ТНК світу від подання зведеного консолідованого звіту, однак зобов’яже подавати тих, які контролюють 90 % загального корпоративного доходу [16, с. 21].

Таким чином, подальше вдосконалення організаційних засад податкового контролю трансфертного ціноутворення в Україні не може бути ефективним і завершеним без приєднання України до міжнародного автоматичного обміну інформацією. Імплементация стандартів ОЕСР

щодо міжнародного автоматичного обміну інформацією передбачає роботу України у двох напрямках: ратифікація Україною модельної Багатосторонньої угоди компетентних органів про автоматичний обмін фінансовою інформацією (*Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information*); ратифікація Україною модельної Багатосторонньої угоди компетентних органів про автоматичний обмін зведеною консолідованою звітністю транснаціональних корпорацій (*Multilateral Competent Authority Agreement on the Exchange of Country-by-Country Reports*). Доречно підкреслити, що ратифікація Україною зазначених модельних Угод є логічним продовженням статті 6 Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах, яка передбачає можливість держав домовитись про обмін інформацією на автоматичній основі.

Наступним напрямом вдосконалення організаційних засад податкового контролю трансфертного ціноутворення в Україні є підвищення інформаційно-аналітичного рівня ДПС України. Під час проведення моніторингу контрольованих операцій ДПС України здійснює зіставлення показників податкової, фінансової звітності платника податків, даних митних декларацій, а також порівняння рівня цін та умов, що застосовуються платниками податків у контрольованій операції, із рівнем цін та умов у неконтрольованій(их) операції(ях) з метою встановлення відповідності умов контрольованих операцій платника податку принципу «витагнутої руки» та/або виявлення фактів заниження платником податків податкових зобов'язань (п. 1 розділу II Порядку № 706) [17].

Для опрацювання величезного масиву інформації використовуються спеціальні програмні продукти, інформаційні масиви, а також апаратно-програмні комплекси. Однак критичний рівень апаратно-програмних комплексів, відсутність внутрішньої автоматизованої системи, а також обмеженість доступу ДПС України до спеціалізованих комерційних баз даних не дають сьогодні змоги забезпечити автоматизацію ряду завдань під час здійснення податкового контролю трансфертного ціноутворення.

Як пише М. О. Мішин, звичайним джерелом інформації для пошуку ДПС України зовнішніх зіставних даних для застосування методів ціноутворення, які ґрунтуються на показниках рентабельності, є комерційні бази даних, створені особами, які збирають інформацію в електронному форматі, зручному для пошуків і статистичного аналізу. Вони можуть бути зручними, а іноді й оптимальними, з огляду на витрати, шляхом ідентифікації зовнішніх ознак порівнюваності, і можуть бути досить надійними, залежно від фактів та обставин. Зазначені бази даних можуть мати і низку обмежень, оскільки не завжди надають детальну інформацію для підтвердження обраного методу трансфертного ціноутворення, і не всі вони можуть використовуватися із впевненістю. Такі комерційні бази даних використовуються з метою порівняння результатів діяльності компаній, а не операцій, оскільки в них рідко

наявна інформація щодо операцій з третіми сторонами. Прикладом таких баз даних є СПАРК (Інтерфакс), *Orbis*, *Amadeus*, *Ruslana* (*Buro van Dajk*), *ONESOURCE Transfer Pricing* (*Tompson Reuters*) [3, с. 46].

Однак проблема полягає в тому, що передплата на комерційні бази даних (СПАРК (Інтерфакс) і *Ruslana* – щодо російських компаній, *Orbis*, *Amadeus*, *Oriana*, *Bloomberg* – щодо угод на фінансовому ринку, *ktMINE* – щодо угод з інтелектуальною власністю, *CBONDS* – щодо кредитних угод та ін.) для визначення цін у контрольованих операціях між пов'язаними особами та/або низькоподатковими юрисдикціями є дуже дорогою. В Україні одночасно їх можуть собі дозволити лише аудиторські компанії «Великої четвірки» [2, с. 92].

Підвищення інформаційно-аналітичного рівня ДПС України є обов'язковою умовою ефективного здійснення податкового контролю трансфертного ціноутворення. Для вирішення цього завдання необхідно створити єдину автоматизовану систему, яка буде автоматично здійснювати зіставлення показників податкової, митної та фінансової звітності платника податків та формувати реєстр платників податків, які підпадають під правила трансфертного ціноутворення. Автоматизація системи управління податковими ризиками повинна бути проведена шляхом інтеграції баз даних всіх наявних в Україні контролюючих органів, передусім, податкових і митних. Ідея полягає в тому, що затрати людських ресурсів повинні спрямовуватись не на механічну, а на аналітичну роботу контролюючого органу. Аналітична робота, насамперед, зводиться до аналізу контрольованих операцій, оскільки цей процес є доволі трудомістким і складним. Крім цього, для того, щоб працівники мали можливість здійснити зіставлення умов контрольованих операцій із неконтрольованими на вільному ринку, ДПС України повинна забезпечити їм доступ до всіх необхідних комерційних баз даних.

У контексті цього напрямку вдосконалення організаційних засад податкового контролю трансфертного ціноутворення доречною є пропозиція Ю.В. Касперович щодо створення в Україні прозорого публічного ринку фінансової звітності для використання методів, які базуються на рентабельності та в 90 % застосовуються платниками податків та посадовими особами податкових органів для контролю трансфертного ціноутворення [2, с. 92]. Прозоре оприлюднення платниками податків своєї фінансової звітності разом з аудиторськими звітами за звітний податковий період на спеціалізованих вебпорталах уже давно використовується провідними державами світу. Запровадження цих вимог в Україні дасть змогу ДПС України в подальшому ефективніше здійснювати перевірку відповідності контрольованих операцій принципу «витягнутої руки».

Наступним напрямком вдосконалення організаційних засад податкового контролю трансфертного ціноутворення в Україні є підвищення професійної кваліфікації працівників ДПС України. Серйозну проблему сьогодні становить надзвичайно низький рівень кваліфікації

працівників територіальних органів ДПС України, на які припадає більша частка роботи зі здійснення податкового контролю трансфертного ціноутворення в Україні.

З цього приводу Н.Р. Олійник справедливо зазначив, що податковий контроль за трансфертним ціноутворенням покладено на інспекторів територіальних податкових органів, а не на спеціально підготовлений центральний апарат або спеціалізовані структури, які діяли б у складі територіальних податкових органів. Останнє, як наслідок, є сумнівним щодо належного рівня фахової підготовки податкових інспекторів у сфері трансфертного ціноутворення в усіх регіонах України [4, с. 90]. Об'єктивні реалії показують, що центральний апарат ДПС України не може самостійно охопити абсолютно всі господарські операції з трансфертного ціноутворення в державі.

Основна проблема низької кваліфікації кадрів ДПС України в тому, що з усіх видів податкових зобов'язань саме трансфертне ціноутворення платників податків є найскладнішим предметом податкового контролю. Останнє обумовлено, передусім, тим, що оцінка трансфертного ціноутворення є найбільш суб'єктивною з усіх інших можливих податкових зобов'язань платників податків і залежить виключно від кваліфікації і добросовісності працівників контролюючого органу. Іншою причиною низької кваліфікації кадрів ДПС України є те, що в Україні до 1 вересня 2013 р. взагалі не існувало правил трансфертного ціноутворення, і цей вид податкового контролю не здійснювався. Також серйозним фактором, який стримує залучення кваліфікованих кадрів у ДПС України, є низький рівень заробітної плати і відсутність у працівників будь-яких стимулів та мотивації наполегливо працювати.

Якщо звернутися до досвіду США та Великобританії, то в цих державах податкові служби постійно публікують і оновлюють на своїх вебпорталах посібники щодо правил трансфертного ціноутворення та чіткого алгоритму їх застосування. Ці матеріали активно використовуються не тільки в практичній діяльності контролюючих податкових і судових органів, але і в діяльності платників податків. Крім цього, на сайтах податкових служб США та Великобританії публікується комплекс останніх рекомендацій ОЕСР щодо здійснення податкового контролю трансфертного ціноутворення. Тому для якісного підвищення кваліфікації кадрів ДПС України насамперед потрібно створити умови своїм працівникам для повноцінного розуміння порядку здійснення податкового контролю трансфертного ціноутворення в Україні. Найбільш простим методом є публікація офіційних посібників по застосуванню правил трансфертного ціноутворення в Україні. Для відповідальних працівників ДПС необхідно також систематично проводити тренінги, практичні семінари, лекції та курси по підвищенню кваліфікації.

У контексті кваліфікації кадрів ДПС України проблемним залишається питання заробітної плати, яка сьогодні є дуже низькою в осіб, що безпосередньо здійснюють податковий контроль трансфертного ціноутворення. Наголосимо, що цей вид контролю є надзвичайно важливим для держави, оскільки він стосується платників податків, річний дохід яких перевищує 150 млн грн за звітний рік і які здійснювали протягом звітного року ризиковані для держави операції. Тобто йдеться про контроль платників податків, які за допомогою інструментів трансфертного ціноутворення можуть уникати сплати податків в особливо великих розмірах і цим самим спричиняти великі збитки для бюджетної системи України. Державі потрібно суттєво переглянути підходи до оплати праці працівників ДПС України. Крім цього, для підвищення ефективності здійснення податкового контролю трансфертного ціноутворення для працівників ДПС України потрібно розробити ключові показники ефективності, які повинні бути побудовані на конкретних результатах їх роботи.

Наступним напрямом вдосконалення організаційних засад податкового контролю трансфертного ціноутворення в Україні є розвиток податкового інформування та консультування платників податків. Головна ідея цього напряму зводиться до сприяння і стимулювання платників податків добровільно виконувати свої податкові обов'язки. Можна цілком погодитись із Л.А. Савченко в тому, що ефективність контролю не може оцінюватись лише кількістю проведених перевірок чи кількістю об'єктів, що підлягали контролю, чи кількістю рішень, прийнятих за результатами контролю. І навіть кількість накладених санкцій не може бути підставою для визнання контролю ефективним. Основним критерієм є досягнуті реальні результати: належне функціонування підконтрольного об'єкта в майбутньому, недопущення ним порушень фінансової дисципліни [18, с. 384].

Соціальний діалог з бізнесом, а не суто фіскальна функція, повинен бути в пріоритеті ДПС України. Державі потрібно формувати у платників податків почуття соціальної відповідальності бізнесу перед державою і громадянським суспільством. Підвищення рівня добровільної сплати податків дасть змогу ДПС України знизити адміністративні та фінансові витрати на здійснення податкового контролю. Водночас, добровільне виконання податкових зобов'язань є вигідним і для самих платників податків, оскільки в іншому випадку вони повинні будуть не тільки погасити свої податкові зобов'язання, але і сплатити великі суми штрафних санкцій, включаючи нараховану пеню за кожен день прострочення.

Податковий контроль трансфертного ціноутворення в Україні дотепер залишається не повністю зрозумілим, а в окремих випадках взагалі незрозумілим для платників податків. Низька податкова обізнаність платників податків несе збитки, передусім, для держави. Податкове консультування та інформування платників податків з боку

ДПС України дасть змогу попередити вчинення ненавмисних порушень податкового законодавства. Крім публікації на своєму сайті детальних та доступних для розуміння посібників по застосуванню правил трансфертного ціноутворення, ДПС України потрібно активно займатися роз'яснювальною та консультаційною діяльністю платників податків. У контексті цього важливе значення має також своєчасне інформування платників податків про зміни в правовому регулюванні правил трансфертного ціноутворення, а також своєчасні роз'яснення щодо порядку їх застосування на практиці.

**Висновки.** Резюмуючи проведені дослідження, до подальших стратегічних напрямів вдосконалення організаційних засад податкового контролю трансфертного ціноутворення в Україні пропонується віднести такі: імплементація Україною в національне законодавство рекомендацій ОЕСР і G20 у рамках Плану *BEPS*, що складається з 15 самостійних Заходів; імплементація Україною в національне законодавство розроблених ОЕСР і G20 стандартів міжнародного автоматичного обміну інформацією (Стандарту *CRS* і Стандарту *SbCR*); підвищення інформаційно-аналітичного рівня ДПС України (програмні продукти, інформаційні масиви, апаратно-програмні комплекси, автоматизовані комплекси передання та обробки інформації); підвищення професійної кваліфікації працівників ДПС України, включаючи вирішення проблеми низького рівня заробітної плати і відсутності мотивації, побудованої на показниках ефективності (конкретних результатах праці); розвиток податкового інформування та консультування платників податків (формування податкової культури бізнесу).

Напевно, тема трансфертного ціноутворення буде однією з основних не тільки в Україні, але і в світі, оскільки наявні сьогодні офшорні механізми і податкові інструменти дають змогу бізнесу ухилятися від оподаткування. З огляду на це, Україні слід приділити особливу увагу подальшим крокам реформування податкової системи України.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Брехов С. С., Коротун В. І., Сушкова О. Є., Новицька Н. В. та ін. Протидія агресивному податковому плануванню в Україні. Університет ДПС України, 2017. 108 с.
2. Касперович Ю. В. Напрями вдосконалення механізму трансфертного ціноутворення відповідно до Рекомендацій ОЕСР. *Стратегічні пріоритети*. 2015. № 3. С. 86-96.
3. Мішин М. Визначення зіставності умов операцій при проведенні порівняльного аналізу для цілей трансфертного ціноутворення. *Вісник Міністерства доходів і зборів України*. 2014. № 46. С. 44-55.
4. Олійник Н. Р. Проблеми та напрями вдосконалення організаційно-інституційного забезпечення фіскального регулювання трансфертного ціноутворення в Україні. *Облік і фінанси*. 2015. № 1 (67). С. 88-93.
5. Рекомендації з реалізації Плану дій з *BEPS* (мінімальні стандарти): Рекомендації Міністерства фінансів України від 16.05.2017. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MF17026.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MF17026.html).

6. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 85 від 11.05.
7. Мінфін розробив дорожню карту реалізації Плану дій BEPS. Урядовий портал. URL: [http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=249982923&cat\\_id=250388982](http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=249982923&cat_id=250388982).
8. OECD (2014). Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264216525-en>.
9. OECD and Council of Europe (2011). The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters: Amended by the 2010 Protocol, OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115606-en>.
10. Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах (ETS 127): Конвенція від 25.01.1988. *Офіційний вісник України*. 2009. №52 від 20.07; 2008, № 100 ст. 3288. С. 213, ст. 1817, код акта 47160/2009.
11. Про ратифікацію Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах: Закон від 17.12.2008. *Офіційний вісник України*. 2009–2008. № 100 від 12.01., С. 14, ст. 3288, код акта 45321/2008.
12. Automatic exchange of information: frequently asked questions / Memo of European Commission as of 15 October (2014). URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-591\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-591_en.htm). Accessed on January 15, 2018.
13. Byrnes, William and Munro, Robert, Background and Current Status of FATCA (March 1, 2017). LexisNexis Guide to FATCA & CRS Compliance (5th ed., 2017); Texas A&M University School of Law Legal Studies Research Paper № 17-31. URL: <https://ssrn.com/abstract=2926119>.
14. Про підписання Угоди між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки для поліпшення виконання податкових правил й застосування положень Закону Сполучених Штатів Америки «Про податкові вимоги до іноземних рахунків» (FATCA): Розпорядження Кабінету Міністрів України № 812-р від 09.11.2016. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 216 від 17.11.
15. Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо міжнародного автоматичного обміну інформацією з податкових питань) № 6503 від 25.05.2017. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61889](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61889).
16. OECD (2015), Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 – 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241480-en>.
17. Про затвердження Порядку проведення моніторингу контрольованих операцій та Порядку опитування уповноважених, посадових осіб та/або працівників платника податків з питань трансфертного ціноутворення: Мінфін України; Наказ, Порядок від 14.08. 2015 № 706. *Офіційний вісник України*. 2015. № 77 від 06.10. С. 114, ст. 2562.
18. Савченко Л. А., Касьяненко Л. М. Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України. Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2005. 228 с.

*Стаття надійшла до редакції 09.10.2019.*

***Melnychenko R. Tax control of transfer pricing in Ukraine.***

***Background.*** *The issue of international taxation for transnational corporations is extremely urgent for all countries of the world without exception. The principles of the world tax system, developed by the League of Nations after the First World War in the 1920s, are no longer effective and can no longer be applied in today's realities. The most significant changes in the last century include: integration of national economies and markets; the ability of large corporations to move beyond the national market and do business abroad; the emergence of a qualitatively new one in the global economy of the*

sector – the digital one, which led to radical changes in approaches to pricing of human labor results, as well as informatization of traditional types of human activity.

The **aim** of the article is to develop proposals for further directions of improvement of organizational principles of tax control of transfer pricing in Ukraine.

**Materials and methods.** The theoretical basis of the article was the scientific works of scientists from different fields of law, who in one way or another investigated the problems of the state control of transfer pricing in Ukraine by the state authorities. The philosophical methods of cognition (dialectical, hermeneutic), general scientific (analysis and synthesis, system-structural, modeling, abstraction, formal-logical, historical) are used and special methods used in jurisprudence (methods of interpreting the rules of law, legal-dogmatic, comparative legal).

**Results.** The article highlights the key global trends in anti-erosion of multinational corporations by using transfer pricing tools. Further directions of improvement of organizational principles of transfer pricing in Ukraine are suggested. The legal evaluation of each of the directions of improving tax control of transfer pricing in Ukraine is given.

**Conclusion.** According to the results of the study, the author concluded that the following strategic directions of improving the organizational principles of tax control of transfer pricing in Ukraine are offered: Ukraine's implementation of OECD and G20 recommendations under the BEPS Plan, consisting of 15 stand-alone activities; the implementation by Ukraine of the OECD and G20 standards of international automatic information exchange (CRS and CbCR standards); increase of the information and analytical level of the State Fiscal Service of Ukraine (software products, information arrays, hardware and software complexes, automated complexes of information transmission and processing); improving the professional qualification of employees of the State Fiscal Service of Ukraine, including the solution of the problem of low wages and lack of motivation based on performance indicators (concrete results of work); development of tax information and consulting of taxpayers (formation of tax culture of business).

**Keywords:** transfer pricing, improvement of tax control, BEPS, automatic exchange of tax information.

## REFERENCES

1. Brehov, S. S., Korotun, V. I., Sushkova, O. Je., Novyc'ka, N. V. et al. (2017). *Protydija agresyvnomu podatkovomu planuvannju v Ukraini* [Resistance to aggressive tax planning in Ukraine]. Universytet DPS Ukrainy [in Ukrainian].
2. Kasperovych, Ju. V. (2015). Naprjamy vdoskonalennja mehanizmu transfertnogo cinoutvorennja vidpovidno do Rekomendacij OESR [Directions for improving the transfer pricing mechanism in line with the OECD Recommendations]. *Strategichni priorityty – Strategic priorities*, 3, 86-96 [in Ukrainian].
3. Mishyn, M. (2014). Vyznachennja zistavnosti umov operacij pry provedenni porivnjalnogo analizu dlja cilej transfertnogo cinoutvorennja [Determining the comparability of transaction conditions when performing a comparative analysis for transfer pricing purposes]. *Visnyk Ministerstva dohodiv i zboriv Ukrainy – Bulletin of the Ministry of revenue and duties of Ukraine*, 46, 44-55 [in Ukrainian].
4. Olijnyk, N. R. (2015). Problemy ta naprjamy vdoskonalennja organizacijno-instytucijnogo zabezpechennja fiskal'nogo reguljuvannja transfertnogo cinoutvorennja v Ukraini [Problems and directions of improvement of organizational and institutional support of fiscal regulation of transfer pricing in Ukraine]. *Oblik i finansy – Accounting and Finance*, 1 (67), 88-93 [in Ukrainian].

5. Rekomendacii' z realizacii' Planu dij z BEPS (minimal'ni standarty): Rekomendacii' Ministerstva finansiv Ukrai'ny vid 16.05.2017 [Recommendations for the implementation of the BEPS Actions Plan (minimum standards). Recommendations of the Ministry of Finance of Ukraine dated 16.05.2017]. Retrieved from [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MF17026.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MF17026.html) [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennja seredn'ostrokovogo planu priorytetnyh dij Urjadu do 2020 roku ta planu priorytetnyh dij Urjadu na 2017 rik (2017). Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrai'ny vid 03.04.2017 № 275-p.[ On approval of the mid-term plan of priority actions of the Government until 2020 and the plan of priority actions of the Government for 2017. Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 03.04.2017 № 275-p]. *Urjadovyj kur'jer – Government courier*, 85, vid 11.05 [in Ukrainian].
7. Minfin rozrobyv dorozhnju kartu realizacii' Planu dij BEPS [The Finance Ministry has developed a roadmap for the implementation of the BEPS Action Plan]. Urjadovyj portal. Retrieved from [http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=249982923&cat\\_id=250388982](http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=249982923&cat_id=250388982) [in Ukrainian].
8. OECD (2014). Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, OECD Publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264216525-en> [in English].
9. OECD and Council of Europe (2011). The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters: Amended by the 2010 Protocol, OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115606-en> [in English].
10. Konvencija pro vzajemnu administratyvnu dopomogu v podatkovykh spravah (ETS 127) (2009). Konvencija vid 25.01.1988 [Convention on mutual administrative assistance in tax matters (ETS 127): Convention of 25.01.1988]. *Oficijnyj visnyk Ukrai'ny – Official Bulletin of Ukraine*, 52 vid 20.07; 2008, №100, st. 3288. S. 213, st. 1817, kod akta 47160/2009 [in Ukrainian].
11. Pro ratyfikaciju Konvencii' pro vzajemnu administratyvnu dopomogu v podatkovykh spravah: Zakon vid 17.12.2008 [On the ratification of the Convention on mutual administrative assistance in tax matters: Law of 17.12.2008]. *Oficijnyj visnyk Ukrai'ny – Official Bulletin of Ukraine*. 2009–2008. № 100 vid 12.01. S. 14, st. 3288, kod akta 45321/2008 [in Ukrainian].
12. Automatic exchange of information: frequently asked questions / Memo of European Commission as of 15 October. 2014. Retrieved from [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-591\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-591_en.htm). Accessed on January 15, 2018 [in English].
13. Byrnes, William and Munro, Robert, Background and Current Status of FATCA (March 1, 2017). LexisNexis Guide to FATCA & CRS Compliance (5th ed., 2017); Texas A&M University School of Law Legal Studies Research Paper № 17-31. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=2926119> [in English].
14. Pro pidpysannja Ugody mizh Urjadom Ukrai'ny ta Urjadom Spoluchenyh Shtativ Ameryky dlja polipshennja vykonannja podatkovykh pravyl j zastosuvannja polozhen' Zakonu Spoluchenyh Shtativ Ameryky «Pro podatkovy vymogy do inozemnyh rahunkiv» (FATCA): Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrai'ny № 812-p vid 09.11.2016 [On the signing of the Agreement between the Government of Ukraine and the Government of the United States of America to improve the implementation of tax rules and the application of the provisions of the Law of the United States of America «On Tax Requirements for Foreign Accounts» (FATCA): Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 812-p of 09/11/2016]. *Urjadovyj kur'jer – Government courier*. 2016. № 216 vid 17.11 [in Ukrainian].
15. Proekt Zakonu pro vnesennja zmin do Podatkovogo kodeksu Ukrai'ny (shhodo mizhnarodnogo avtomatychnogo obminu informacijeju z podatkovykh pytan') [Draft Law on amendments to the Tax Code of Ukraine (on the international automatic

- exchange of information on tax matters)], 6503 vid 25.05.2017. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61889](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61889) [in Ukrainian].
16. OECD (2015), Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 – 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241480-en> [in English].
  17. Pro zatverdzhennja Porjadku provedennja monitoryngu kontrol'ovanyh operacij ta Porjadku opytuvannja upovnovazhenyh, posadovyh osib ta/abo pracivnykiv platnyka podatkov z pytan' transfertnogo cinoutvorennja: Minfin Ukrai'ny; Nakaz, Porjadok vid 14.08.2015, 706 [On approval of the Procedure for monitoring of controlled transactions and the Procedure for interviewing authorized, officials and / or employees of the taxpayer on transfer pricing: Ministry of Finance of Ukraine; Order dated 14.08.2015 № 706]. *Oficijnyj visnyk Ukrai'ny – Official Bulletin of Ukraine*. 2015, 77 vid 06.10. S. 114, st. 2562 [in Ukrainian].
  18. Savchenko, L. A., & Kas'janenko, L. M. (2005). Pravovi osnovy zdijsnennja finansovogo kontrolju organamy derzhavnoi' podatkovoi' sluzhby Ukrai'ny [Legal basis of financial control by the bodies of the State Tax Service of Ukraine]. Irpin': Nacional'na akademija DPS Ukrai'ny [in Ukrainian].

UDC 339.5:615.32 DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019\(106\)07](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019(106)07)

**SHKREBTIENKO Anna** Postgraduate student, Department of International Public  
Law, Kyiv National University of Trade and Economics  
*E-mail: shkrebtienko.ann@gmail.com* 19, Kyoto str., Kyiv, 02156, Ukraine  
ORCID: 0000-0002-5310-9881

## WORLD MARKET OF BIOLOGICAL MEDICINES

*The advantages and disadvantages of globalization in the medicines market are identified. It is proved that harmonization of standards, provision of the regulatory mechanism of state cooperation in the pharmaceutical sector helps to avoid significant differences in the requirements for registration of medicinal products, reduce duplication of national procedures for the registration of medicinal products, which may affect the access of medicinal products to the global market for biological drugs.*

*Keywords:* globalization, drug market, competitiveness, biological medicinal product, trade, international cooperation, harmonization of standards.

**Шкрєбтиєнко А. Мировой рынок биологических лекарственных средств.**  
*Определены преимущества и недостатки глобализации на рынке лекарственных средств. Доказано, что гармонизация стандартов, обеспечение нормативно-правового механизма сотрудничества государств в секторе лекарственных средств помогает избежать значительных различий в требованиях регистрации лекарственных средств, уменьшить дублирование национальных процедур регистрации, которые могут повлиять на доступ на мировой рынок биологических лекарственных средств.*

*Ключевые слова:* глобализация, рынок лекарственных средств, конкурентоспособность, биологический препарат, торговля, международное сотрудничество, гармонизация стандартов.

**Background.** To date, the concept of «globalization» is widely used, which includes the process of economic, political and cultural convergence of states on the world level. So, the more integrated the national economy in international economic relations, the more it is influenced by the processes taking place in the world economy.

The consequence of globalization is the strengthening of international harmonization of the rules for regulating the safety, quality and circulation of biological medicinal products, as well as assessing the registration dossier when developing and examining biological medicinal products and biosimilars. The indicator above is that the global market for biologic drugs is influenced by globalization and its impact studies on the market point to urgency.

**Analysis of recent research and publications.** This problem has led to many studies, among which it is worthwhile to highlight the work of such scholars as D. P. Fidler, J. L. Calamaras [1], Ye. M. Belousov [2],

V. M. Pashkov [3], L. M. Deshko [4]. However, despite the close attention of scholars, it is premature to argue for a thorough study of the globalization impact of the global drug market, given the diversity of approaches, the rapid pace of globalization and the lack of a firm stand on issues that require a proper revision.

The **aim** of the article is to study the process of globalization of the market of biological medicines and its impact on the market at the present stage. To substantiate that globalization is a major factor contributing to the development of cooperation between states to ensure the safety, quality and efficacy of biological medicinal products, and the accuracy and reliability of information on medicines.

**Materials and methods.** The information base of the study was the work of national and foreign scientists and the current norms of international law in the complex. Methodological basis of the research are general scientific methods: dialectical, analysis, deduction, induction, abstraction, system approach, theoretical generalization and comparison.

**Results.** Health issues in the modern world go well beyond national boundaries and determine the safety and quality of medicines in the world market.

According to O. V. Maroshishina, the peculiarity of the pharmaceutical market as a part of the market for consumer goods and services is the tendency towards global globalization, the main reasons of which are: the unity of all mankind, the need to preserve food and natural desire to increase the longevity; the similarity in many different countries in the dynamics and prevalence of major diseases; search for the most effective pharmacotherapeutic agents; the high cost of developing and implementing new libraries, requiring the integration of efforts on an international scale; the aspiration of pharmaceutical companies as much as possible to expand the boundaries of business and win a larger market share [5, p. 160]. Globalization has an impact on the development of the listed trends and causes quantitative and qualitative changes that are expressed in increasing the risk of diseases, the emergence of new health threats and the need to develop modern methods of confronting them.

Effective counter to existing challenges is an integrated approach at the national, regional and global levels.

The main idea of global health management is to provide a more effective redistribution of available resources at the disposal of the world to increase the health of the world's population. The role of healthcare management implies «the use of official and informal institutions, rules and processes by states, intergovernmental organizations and non-state actors to effectively address health-related issues that require cross-border collective action» [1, p. 33].

Thus, global health governance is the process of integrated leadership through joint action by international health organizations, governments, civil society to achieve goals and provide leadership directions to address

global challenges. The main features of global healthcare management are complexity, dynamism, coordination of actions and the ability to affect the interests of the international community.

However, some scholars, in particular, Ye. Bilousov, in the processes of globalization from the point of view of each individual state distinguish both positive and negative factors. To negative factors, as Ye. Bilousov considers, firstly, the «servicing» by state institutions of the interests of international corporations may be attributed, which in practice leads to the weakening of the interests of the national commodity producer, removing it from external markets. Secondly, it may be the usurpation by economically developed states of «economic power». Thirdly, it may be the weakening of the sovereignty of the state by limiting opportunities for choosing activities in foreign markets. Fourthly, it may be an increase in the requirements of normative documents of interstate entities in relation to the national legislation of a particular state [2, p. 32]. The mentioned negative factors can be considered on the example of the market of medical products of Ukraine.

An example of this in Ukraine is the introduction of certain international institutions, in particular the Pharmaceutical Inspection Cooperation System (PIC/S), and the introduction of GMP (Good Manufacturing Practice) international standards. It is believed that membership in PIC/S for Ukraine is recognition of the compliance of the domestic regulatory system with world standards. However, according to the slogans of the struggle for the quality of pharmaceutical products, due to these steps in Ukraine, virtually all pharmaceutical factories were destroyed, with a few exceptions; the number of pharmaceutical manufacturers has decreased significantly. However, if it is true that Ukrainian citizens are now receiving high-quality pharmaceutical products, it is unknown, especially in conditions of total corruption in the field of public procurement, in particular in the field of health care. An example of this is the loud scandals and consequences of vaccination by the population of questionable quality drugs [3, p. 155]. L. Deshko believes that the regulatory body, in the process of licensing, has taken measures that give grounds for judging him about the reliability of the new participant, thus minimizing the risk of admittance to the health care market of potentially dangerous professional participants. Solving such tasks involves not only studying, but also checking the documents provided [4]. So checking documents will help protect private and public interests.

Ye. Bilousov refers to the positive aspects of globalization in terms of ensuring the sovereignty of a particular state by improving the economic situation by attracting investments, bank capital, a single monetary currency, mutual funds, etc. In general, the analysis of modern interstate cooperation allows us to state that the regulatory mechanisms that have developed as a result of such cooperation demonstrate different effectiveness depending on its scope [2, p. 32]. In our opinion, the main purpose of creating a powerful and competitive market for biological medicines in Ukraine is to attract investments for market development, to establish new technologies

for the production of biological medicines, to adequately finance research programs for the development and production of new biological medicines, to develop anti-crisis and warranty programs.

Globalization also affects the manufacturing and circulation of medicines around the world. In order to reduce the cost of producing medicines and meet the needs of the population, companies are forced to make components of drugs in the less developed regions of the world.

Thus, India and China are on the first and second place among countries seeking to overcome the West's superiority in the global drug market in the coming years; in the third, South Korea, a group of emerging markets is closing – Brazil, Mexico, Russia, Turkey [8]. Low levels of drug control in developing countries can lead to increased production and import of counterfeit and low-quality medicines, and may lead to corrupt activities and unethical clinical trials of medicinal products.

Even organizations with sufficient technical and material resources, such as the Food and Drug Administration, do not have the capacity to carry out their activities without proper legal regulation and the implementation of high quality standards and the safety of the entire spectrum of medicines, including biologic ones, in developing countries. Differences in legal regulation are a problem for large corporations, which are forced to re-examine and registration procedures for the circulation of medicines on a global scale.

The globalization of the pharmaceutical market, supported by research, the development of the creation, production and enhancement of the needs of medicines, requires the development of international cooperation and harmonization of standards. Thus, harmonization of standards, provision of a normative legal mechanism of cooperation of the states in the sector of medicines helps to avoid significant differences in requirements, to reduce the process of duplication of procedures during registration of medicines, which may affect the access of medicines to the market.

An example of the process of globalization of the economy is the World Trade Organization. It is advisable to distinguish the advantages and disadvantages for countries participating in the World Trade Organization on the pharmaceutical market.

According to O. Mironishina the apparent advantage of free trade for the consumer is to reduce the cost of living by reducing protectionist trade barriers. As a result, the reduction of barriers is reduced not only ready-made imported goods and services, but also domestic products, the production of which uses imported components. Import competition stimulates effective domestic production, reduces prices and improves the quality of manufactured products. Also, as a result of active commodity exchange, new technologies are developing. The increase in exports of domestic products also increases producer revenues, competitiveness and tax deductions to the budget. The development of trade leads in the long run to increasing employment. The application of the principles of the WTO

can improve the efficiency of foreign economic activity [5, p. 161–162]. Consequently, the principle of non-discrimination, transparency, trade-offs and simplification procedures are an integrated approach to creating a supportive environment for trade and investment in the pharmaceutical market.

In the short term, job losses as a result of competition between domestic enterprises and foreign producers are inevitable. Despite the fact that the country's economy wins, some industries may lose. Therefore, it is necessary to distinguish between national and sectoral interests. Industry interest is to have access to the foreign market, to imported components and raw materials, while protecting the domestic market from the importers of competing products. Industry interests are often controversial. Even in countries with a developed civil society, when discussing the problems of international trade, the advantage (for obvious reasons) is given to large businesses, while the interests of the population and small businesses are not fully accounted for. In Ukraine, this is accompanied by the underdevelopment of civil society institutions and the fact that some industries that will emerge as a result of embedding into the global economy, as yet absent or embryonic. The main argument of protectionism, the so-called infant industry argument: if the industry is almost competitive in the global economy, it should be protected (by tariffs, quotas) for some time until it reaches the level of competitiveness, and then open the market [6, p. 11]. This approach is relevant, as most states have tried to apply it, but they are faced with the following phenomenon: a particular industry declares itself to be almost competitive and needs protection (in this case, not only new and growing industries are successful).

The TRIPS (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) is of great importance for the development of the pharmaceutical market.

The TRIPS agreement protects not only the technological process by which the drug is produced, but also the preparation itself. It is therefore impossible to produce and sell an analogue of a proprietary medicinal product obtained by a new technological process. Some countries (India, China, Brazil, Malaysia, Thailand, Mexico, Argentina, Egypt and Canada) signed an agreement on TRIPS or excluded medicines from the scope of their patent system, or provided patents only to the technological process. Without patent for the drug, local companies could develop drugs using processes that differ from those that were patented, and thus produce cheaper local versions of the drug.

Ukraine, alike many other countries, applies increased requirements for the protection of intellectual property, which makes it possible to apply the «flexible elements» of the TRIPS Agreement. Their application would ensure the innovative development of the domestic pharmaceutical industry; remove barriers to access of patients to innovative medicines, ensure balance between the rights of patent holders and health of the population, reducing the burden on the budget [7, p. 163]. It is worth

agreeing that the TRIPS agreement is an important step in the development of the market for medicines in Ukraine and ensuring accessibility to them.

There is a significant impact of the TRIPS Agreement on the cost and availability of medicines: the granting of exclusive rights to a drug for a period of 20 years will allow the patent holder to maintain high prices for a patented product; it will be prohibited to place on the market copies of a patented patent medicinal product, which were either previously carried out internally or imported [7]. Based on the foregoing, the TRIPS Agreement had a mixed impact on the world market for medicines.

The World Health Organization has expressed its views on the TRIPS Agreement.

Firstly, patent protection is a necessary and effective incentive for research and development of new drugs. Since essential medicines do not belong to ordinary consumer goods, patent issues should be dealt with on an equitable basis, in the interests of both patent holders and society. Protectionism has never been to the benefit of public health. The World Health Organization supports the government in adopting national legislation that will help win a more open trade system and a better regulated system of international relations. Secondly, the World Health Organization strongly supports the development of mechanisms to establish preferential low prices for essential medicines in low-income countries. Finally, trade agreements should not create barriers to trade. An important principle of the WTO is the following: technical rules, standards and procedures should be based on international standards, guidelines and recommendations. In the field of medicines, such an international consensus is reflected in World Health Organization standards, standards and guidelines. World Health Organization will actively promote these guides [8, p. 20].

The globalization processes affected the World Health Organization, which resulted in the introduction of World Health Organization guidelines for biological products, including the 2017 Bio-Related State Health Center, the Ministry of Health of Ukraine.

The World Health Organization experts formulated four options for responding to the presence of bio-like substances on the market by regulatory authorities that have been granted permission to meet the current requirements for these drugs:

- to leave the biological/biotechnological medicinal product on the market and to strengthen its supervision after the issuance of the registration certificate in order to identify possible side effects associated with its use;
  - immediately remove the drug from the market;
  - to withdraw a medicinal product only if one or another problem is detected related to its safety or efficacy;
  - to leave the drug on the market for a period of time, during which it is compulsory manufacturers to submit missing data and a «risk management plan» for regulatory review in order to support the extension of the license [9].
- The main objective of the guidelines is the expediency of improving processes

and methods for controlling the safety and efficacy of biological medicines and biosimilars to reduce the risk of their medical use.

The analysis of the above shows that the globalization of the market of medicines at all stages of the creation of these products – from research to implementation and regulatory regulation – requires the development of international cooperation. Therefore, international law is a regulator of cooperation between regulatory authorities of the countries of the world and the approximation of technical standards.

**Conclusion.** The results of the study showed that the global market for biological medicines is affected by globalization, which has several advantages and disadvantages, and results in quantitative and qualitative changes that are expressed in the need to develop new biological medicinal products. Thus, an effective response to existing challenges is a comprehensive approach at the national level, within the framework of the World Trade Organization and the World Health Organization.

## REFERENCES

1. Fidler, D. P., & Calamaras, J. L. (2010). The challenges of global health governance. Council on Foreign Relations Press. New York. May [in English].
2. Bilousov, Ye. M. (2012). World economic order and law in the conditions of globalization (problem statement). Processes of economic globalization and directions of modernization of legal economic order in Ukraine: materials of the round table (Kharkiv, April 26, 2012). VS Milas - Kh. Yurayt. P. 30-34 [in English].
3. Pashkov, V. M. (2014). The Globalization of the Pharmaceutical Market: Problems and Prospects. *The Bulletin of the National University «Legal Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise», 1.* 148-159[in English].
4. Deshko, L. Do pytannja pro licenzuvannja gospodars'koi' dijal'nosti v sferi ohorony zdorov'ja [To the question of licensing of economic activity in the field of health care]. *medicallaw.org.ua*. Retrieved from [http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02\\_091\\_01.pdf](http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_091_01.pdf) [in Ukrainian].
5. Mironishina, O. V. (2007). The Globalization of the Pharmaceutical Industry: Impact of Impact on the Ukrainian Economy. *Vysn. Donets un-t, 2*, 153-168 [in English].
6. Makarenko, A. (2006). The ABC and the arithmetic of the WTO. *Weekly Pharmacy, 38 (559)*, 10-13 [in English].
7. Deshko, L. (2018). Patenting of medicinal products: the experience of implementation of the flexible provisions of the TRIPS-plus Agreement by foreign countries and the fundamental patent reform in Ukraine. *Georgian Medical News, 9*, 161-164 [in English].
8. Ukraine and the WTO. (2006). *Patent Law and Medicines / Weekly Pharmacy, 50 (321)*, 19-23 [in English].
9. State Expert Center of the Ministry of Health of Ukraine. Retrieved from <http://www.dec.gov.ua/index.php/ua/2-uncategorised/1971-dets-rozpochav-vprovadzhennya-kerivnikh-polozhen-vooz-po-biotekhnologichnim-preparatam-utomu-chisli-biopodibnim> [in English].

*The article submitted to editor's office on 20.05.2019.*

**Шкробтієнко А. Світовий ринок біологічних лікарських засобів.**

**Постановка проблеми.** Міжнародне право є базою співпраці між регуляторними органами різних держав світу і зближення технічних стандартів. Основним чинником, що впливає на світовий ринок біологічних лікарських засобів, є глобалізація, а дослідження її впливу на ринок свідчать про актуальність вивчення цієї проблематики.

**Мета статті** – дослідити вплив глобалізації на ринок біологічних лікарських засобів на сучасному етапі; обґрунтувати, що саме глобалізація є основним чинником, який сприяє розвитку співробітництва держав для забезпечення безпеки, якості та ефективності біологічних лікарських засобів, а також точності та достовірності інформації про лікарські засоби.

**Матеріали та методи.** Інформаційною базою дослідження стали праці вітчизняних та зарубіжних науковців та комплекс чинних норм міжнародного права. Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові методи: діалектичний, аналіз, дедукція, індукція, абстрагування, системного підходу, теоретичного узагальнення та порівняння.

**Результати дослідження.** Питання охорони здоров'я у сучасному світі виходить далеко за рамки державних кордонів, зокрема, визначаючи безпеку та якість лікарських засобів на світовому ринку. Глобалізація ринку лікарських засобів на всіх етапах створення цієї продукції – від науково-дослідних робіт до реалізації і нормативного регулювання – потребує розвитку міжнародного співробітництва і гармонізації. Гармонізація стандартів, нормативної бази в секторі лікарських засобів допомагає уникнути значних відмінностей у вимогах, мінімізувати дублювання національних процедур реєстрації лікарських засобів, які можуть вплинути на доступ біологічних лікарських засобів на світовий ринок.

**Висновки.** Доведено факт впливу глобалізації на світовий ринок біологічних лікарських засобів. Виявлено як переваги, так і недоліки цього процесу. Встановлено, що саме глобалізація зумовлює кількісні й якісні зміни, що потребує розробки нових біологічних лікарських засобів. Аргументовано, що єдиними структурами, які сприяють ефективному правовому регулюванню світового ринку лікарських засобів, є Світова організація торгівлі та Всесвітня організація охорони здоров'я.

**Ключові слова:** глобалізація, ринок лікарських засобів, конкурентоспроможність, біологічний лікарський засіб, торгівля, міжнародне співробітництво, гармонізація стандартів.

УДК 342.98 DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019\(106\)08](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019(106)08)

**ВЕРБИЦЬКИЙ Олексій** старший оперуповноважений в особливо важливих справах  
Одеського управління Департаменту внутрішньої безпеки  
Національної поліції України  
*E-mail: verb\_a\_d@ukr.net*  
*ORCID: 0000-0002-3400-8073* вул. Буніна, 37, м. Одеса, 65045, Україна

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЛАСНОЇ БЕЗПЕКИ ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ

*Розглянуто питання забезпечення власної безпеки в органах поліції. На підставі наявних уявлень про поняття та види гарантій в юридичній науці наведено визначення та бачення системи адміністративно-правових гарантій забезпечення власної безпеки в органах поліції, що створює умови для системного виявлення недоліків у нормативному врегулюванні окремих напрямів цієї діяльності.*

*Ключові слова:* адміністративно-правове забезпечення, власна безпека, гарантії, поліцейський, поліція.

*Вербицкий А. Административно-правовые гарантии обеспечения собственной безопасности работников полиции. Рассмотрены вопросы обеспечения собственной безопасности в органах полиции. На основе имеющихся представлений о понятиях и видах гарантий в юридической науке представлено определение и видение системы административно-правовых гарантий обеспечения собственной безопасности в органах полиции, что создает условия для системного выявления недостатков в нормативном регулировании отдельных направлений этой деятельности.*

*Ключевые слова:* административно-правовая поддержка, собственная безопасность, гарантии, полицейский, полиция.

**Постановка проблеми.** У преамбулі Декларації Ради Європи про поліцію (1979 р.) підкреслено такі взаємообумовлені риси та умови функціонування поліції у цілому та кожного окремого поліцейського, як підвищений ризик професії, нормативна урегульованість та активна підтримка суспільства [1]. Підтримку за всіма аспектами професійної діяльності поліцейського, а також у тих проявах, які безпосередньо чи опосередковано пов'язані з цією діяльністю, як-то забезпечення власної безпеки в органах поліції, повинна забезпечувати держава.

За результатами соціологічного опитування поліцейських після утворення Національної поліції України у 2015 р. серед різноманітних чинників, що заважають ефективному функціонуванню органів цієї системи, найбільшу частку мають ті, що стосуються матеріального та технічного забезпечення: низьке грошове забезпечення – 82,7 %; погане технічне забезпечення службової діяльності – 57,6 %. Ці недоліки були

і залишаються факторами, що обумовлюють високий рівень корупції у поліції. Водночас, серед інших негативних явищ правоохоронці відмітили також надмірну політизацію діяльності поліції – 15,9 %; радикалізацію суспільства – 15,1 %; тиск з боку вищого керівництва – 12,1 %. Серед обставин, які найбільше впливають на задоволеність і незадоволеність службою, 13,4 % поліцейських вказали часту загрозу власному життю і здоров'ю [2, с. 3–6]. При цьому більшість незначних подій за участю поліцейських або їх близьких родичів чи членів сім'ї, майна цих осіб залишаються латентними в частині з'ясування дійсних мотивів протиправних посягань. Вирішення зазначених питань вимагає загальнодержавного підходу та залучення багатьох ресурсів економічного, політичного, соціального та правового характеру, що цілком корелюється зі стратегічними пріоритетами розвитку системи МВС України, схваленими Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р [3].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До реформування МВС в Україні правова термінологія та правоохоронна практика не мала такого терміна, як забезпечення «власної безпеки» органів поліції. Зазначений напрям називали забезпеченням безпеки діяльності органів, підрозділів, служб та окремих працівників ОВС, а також їх близьких родичів від протиправних посягань і загроз. Раніше окремі аспекти забезпечення такої безпеки у своїх працях розглядали В. А. Глуховеря [4], С. В. Городянко [5], В. Г. Грибан, А. Є. Фоменко [6], О. І. Дубенко [7], Б. М. Качмар [8], М. М. Комарницький [9], Д. М. Корнієнко [10], Д. Л. Лемеш [11], Н. П. Матюхіна [12], А. О. Шишко [13] та деякі інші науковці. Окремі дослідження наведених авторів на сьогодні є помітно застарілими, в деяких розглядається лише частина тих відносин, які становлять інститут забезпечення власної безпеки в органах поліції. Втім, відносна новизна (краще сказати трансформація) цього виду публічної діяльності обумовлює помітний брак теоретичного та методологічного підґрунтя з цього питання в сучасній науці, що визначає актуальність обраної тематики.

**Метою** статті є наукове осмислення поняття та системи адміністративно-правових гарантій забезпечення власної безпеки в органах поліції.

**Матеріали та методи.** При підготовці статті використано науково-аналітичні огляди, положення міжнародно-правових та вітчизняних законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів щодо питань поліцейської діяльності, а також низка наукових праць з теорії держави і права, конституційного, кримінального процесуального та адміністративного права. Завдяки поєднанню загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, зокрема діалектичного, формально-юридичного, порівняльного аналізу і синтезу та ін. вдалося опрацювати вказаний емпіричний матеріал та отримати власні наукові висновки, що корелюються з метою статті.

**Результати дослідження.** У попередніх публікаціях власну безпеку в органах поліції пропонувалося розглядати як комплексний режим захищеності органу (чи органів) поліції, а також кожного окремого поліцейського (їх близьких родичів і членів сім'ї, майна) від загроз деструктивного і дезорганізуючого впливу, що можуть зашкодити їх ефективному функціонуванню [14, с. 115]. Цей комплексний режим та напрям державної діяльності включає доволі широкий спектр правовідносин, які мають ґрунтуватися на певних гарантіях (від франц. «*garantie*» – забезпечення, запорука), тобто спеціальних юридичних засобах та інститутах, спрямованих на створення умов для реалізації необхідного режиму діяльності органів (підрозділів) поліції, прав поліцейського на власну безпеку та безпеку своїх близьких родичів і членів сім'ї, захищеність професійної діяльності поліцейського від неправомірного зовнішнього впливу, а також забезпечення всебічної охорони та захисту цих охоронюваних законом відносин від порушень. Д. Л. Лемеш гарантії забезпечення особистої безпеки поліцейського та безпеки членів його сім'ї розглядає як частину заходів забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу працівника поліції [11, с. 11].

Конституційне право гарантії розглядає як елемент основ правового статусу людини і громадянина [15, с. 100]. До гарантій прав і свобод належить також юридична відповідальність за їх порушення. Мається на увазі відповідальність насамперед органів держави та їх посадовців [15, с. 133–134].

У теорії держави та права, інших правових науках одні вчені виділяють загальні (політичні, економічні, духовні або ідеологічні) та юридичні (правові) гарантії (наприклад, О. В. Петришин [16, с. 456–457], Л. І. Летнянчин та Ю. М. Тодика [15, с. 132], С. М. Болдирев [17]), інші науковці додають до цього переліку ще організаційні гарантії (наприклад, В. В. Мамонов [18, с. 77], М. Кенжебек кизи [19, с. 14], Ч. К. Жаанбаєва, О. В. Могильний, Г. У. Калієва [20, с. 585]). Здебільшого вчені переконані, що *юридичні гарантії* – це закріплені у законодавстві засоби і способи, які безпосередньо забезпечують правомірне здійснення, а також захист прав, свобод і законних інтересів особистості [19, с. 14].

Як підсумовує Л. Ю. Веселова, поняття «гарантія» має як мінімум дві невід'ємні властивості: по-перше, вони є засобом захисту прав і законних інтересів учасників певних правовідносин, по-друге, гарантії створюють умови для реалізації прав і виконання обов'язків [21, с. 72–73]. У дисертації С. М. Болдирєва вказано, що органи поліції здійснюють свої функції у рамках певних правил, процедур, закріплених у нормах права і відповідно до правових принципів як загальноправового характеру (законності, гуманізму, поваги до прав людини, взаємної відповідальності особистості та держави тощо), так і спеціального (принцип невідворотності юридичної відповідальності за вчинений злочин тощо) [17]. Таким чином, лише наявні юридичні гарантії створюють

можливість найбільш ефективно втілювати загальні та спеціальні засади (принципи) забезпечення власної безпеки в органах поліції.

М. В. Вітрук розподіляє юридичні гарантії прав і свобод особистості на дві групи: гарантії реалізації; гарантії охорони або захисту [22, с. 95]. Використовуючи цей поділ стосовно предмета дослідження цієї статті, можна виділити *гарантії реалізації власної безпеки в органах поліції*, до яких слід віднести:

- конкретизацію меж повноважень уповноважених суб'єктів забезпечення власної безпеки в органах поліції;
- юридичні факти, що визначають реалізацію права поліцейського (його близьких родичів і членів сім'ї) на власну безпеку;
- процесуальні форми, в яких здійснюється забезпечення власної безпеки в органах поліції тощо.

До *гарантій охорони або захисту* належать такі види, як:

- нагляд і контроль за дотриманням у поліції встановлених правил, що утворюють режим захищеності органу (чи органів) поліції, а також кожного окремого поліцейського (їх близьких родичів і членів сім'ї, майна) від загроз деструктивного і дезорганізуючого впливу, що можуть зашкодити їх ефективному функціонуванню в звичайних та нестандартних (надзвичайних) ситуаціях;
- нагляд і контроль за правомірністю поведінки самих поліцейських під час та поза виконанням службових обов'язків;
- виявлення фактів наявності загроз власній безпеці в органах поліції та своєчасне на них реагування;
- правовий захист осіб (персоналу) та службових інтересів органів поліції від протиправних посягань;
- процесуальні форми охорони прав і обов'язків поліцейських (їх близьких родичів і членів сім'ї), у тому числі форми застосування правоохоронних заходів;
- юридична відповідальність у сфері забезпечення власної безпеки в органах поліції;
- профілактика правопорушень у зазначеній сфері.

Втім, у кінцевому підсумку, все це об'єднується поняттям «забезпечення», оскільки, на думку деяких вчених (О. Є. Користін, М. Ю. Веселов), цей термін має «більш універсальне значення у низці близьких за значенням слів («охорона», «захист»)), включаючи і реалізацію певних прав [23, с. 94].

У ході дослідження юридичних гарантій певну увагу слід приділити організаційним або *організаційно-правовим гарантіям*. При всій їх самостійності вони нерозривно пов'язані з юридичними. В. В. Мамонов такими гарантіями називав цілеспрямовану діяльність органів державної влади та громадських організацій для створення сприятливих умов, які забезпечують реалізацію прав і свобод особистості [18, с. 77].

Зокрема, у сфері забезпечення власної безпеки в органах поліції до таких гарантій можна віднести:

утворення ефективної системи *органів превенції* та реагування на факти загроз власній безпеці в органах поліції (організаційно-правова гарантія);

*систему інформування* персоналу поліції про належні їм та їх близьким родичам чи членам сім'ї права на державний захист у разі реальної загрози їх життю, здоров'ю чи майну у зв'язку із службовою діяльністю цих поліцейських;

сучасне *матеріально-технічне оснащення* оперативних служб (підрозділів), що перевіряють інформацію про будь-які види загрози власній безпеці в органах поліції, а також здійснюють спеціальні заходи забезпечення безпеки зазначеної категорії осіб;

*моніторинг стану забезпечення правил дотримання спеціальних режимів* в органах (підрозділах) поліції; організацію та проведення занять зі службової підготовки, тактичних та психологічних тренінгів щодо заходів особистої безпеки та психологічної готовності до дій у нестандартних ситуаціях;

*інформування* оперативним черговим органу поліції керівництва органу (підрозділу) поліції та чергові служби вищого рівня про факти кримінальних правопорушень, учинених проти працівників правоохоронних органів, негайне спрямування на місце події слідчо-оперативної групи, інших нарядів поліції тощо.

І хоча організаційні гарантії безпосередньо не впливають на правовий статус учасників суспільних відносин, вони можуть мати значний моральний вплив на функціонування органів державної влади та установ [20, с. 585], зокрема і з питань забезпечення власної безпеки в органах поліції.

*Юридичні гарантії* залежно від галузевої приналежності, можна поділити на *кримінально-правові* та *адміністративно-правові*, які створюють певні умови та засади реалізації (забезпечення) власної безпеки у відповідних правовідносинах. Так, Б. М. Качмар, розглядаючи механізм забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві та, узагальнюючи погляди низки вчених щодо правових гарантій такого забезпечення, зазначає, що ними є «сукупність встановлених законом правових норм, що забезпечують виконання завдань кримінального провадження та надають можливість суб'єктам кримінального процесу виконувати обов'язки та реалізовувати права», «засоби забезпечення як досягнення мети кримінального процесу загалом, так і прав учасників процесу зокрема», «система правових засобів і умов, які забезпечують рішення завдань правосуддя і охорону прав та законних інтересів його учасників» [8, с. 135–136]. Л. Ю. Веселовою встановлено, що адміністративно-правові гарантії належать до державних заходів, пов'язаних із функціонуванням органів публічного адміністрування,

які, у свою чергу, забезпечують виконання прийнятих нормативно-правових актів у тій чи іншій сфері суспільних відносин [21, с. 73]. На переконання І. О. Ієрусалімової та Г. С. Тимчик, адміністративно-правові гарантії (на прикладі прав і свобод осіб, яких визнано біженцями) являють собою засоби та способи, закріплені в адміністративному законодавстві та повинні забезпечити реалізацію, охорону та захист прав і свобод таких осіб у сфері адміністративних правовідносин [24, с. 130]. На відміну від загальних гарантій, які створюють ідеологічне, соціальне, економічне, політичне підґрунтя для забезпечення особистої безпеки в органах поліції, адміністративно-правові гарантії, включаючи аналогічні принципи, норми адміністративного права, інші правові явища, а конкретніше – законодавчо закріплені адміністративно-правові засоби (способи, заходи), покликані безпосередньо забезпечувати здійснення і охорону суб'єктивних прав поліцейських (їх близьких родичів і членів сім'ї) на життя, здоров'я, власність, професійних прав поліцейських, що впливають з їх повноважень та компетенцій правоохоронного органу і, в кінцевому підсумку, – інші охоронювані законом інтереси органів поліції, що є основою їх належного функціонування.

У ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» закріплено низку гарантій професійної діяльності поліцейського. Деякі з них безпосередньо (наприклад, «поліцейський під час виконання покладених на нього обов'язків підпорядковується тільки своєму безпосередньому та прямому керівнику (ніхто, крім безпосереднього і прямого керівника (за винятком випадків, прямо передбачених законом), не може надавати будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення поліцейському або іншим способом втручатися в законну діяльність поліцейського, у тому числі діяльність, пов'язану з кримінальним провадженням або провадженням у справах про адміністративні правопорушення)» або «правопорушення щодо поліцейського або особи, звільненої зі служби в поліції, її близьких родичів, вчинені у зв'язку з його попередньою службовою діяльністю, мають наслідком відповідальність відповідно до закону», «поліцейські, а також особи, звільнені зі служби в поліції для забезпечення власної безпеки мають право придбавати у власність пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, використовуючи їх виключно з підстав, визначених цим Законом») чи опосередковано (наприклад, «поліцейський надає пояснення з приводу справ та матеріалів, які перебувають у нього в провадженні, а також надає їх для ознайомлення лише у випадках та в порядку, визначених законом» або «ніхто не має права покласти на поліцейського виконання обов'язків, не визначених законом») стосуються забезпечення його власної безпеки [25].

Натомість, більшість адміністративно-правових гарантій втілення принципів забезпечення власної безпеки в органах поліції знаходять закріплення в нормативно-правових актах підзаконного рівня.

Так, адміністративно-правове гарантування принципу захисту персональних даних в органах поліції знаходить відображення в положеннях, які стосуються зберігання та доступу до особових справ персоналу органів поліції. Порядок формування та ведення особових справ поліцейських передбачає, що «для опрацювання особові справи видаються у короткострокове користування виключно працівникам підрозділів кадрового забезпечення, яким відповідно до їх посадових інструкцій надано право роботи з ними. Право на запит особових справ мають керівник Національної поліції України та його заступники, керівники Департаменту кадрового забезпечення Національної поліції України, територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів поліції, закладів та установ, що належать до сфери управління Національної поліції України, та їх заступники, а також керівники підрозділів кадрового забезпечення зазначених органів або особи, що виконують їх обов'язки. Особові справи надсилаються супровідним листом із зазначенням кількості частин та аркушів особової справи, наявності матеріалів спеціальної перевірки, архівних матеріалів, трудової книжки та військового квитка із зазначенням їх серії та номера, посвідчення про приписку до призовної дільниці, військової або скороченої військової справи. Такі справи надсилаються виключно до органів поліції, закладів та установ, що належать до сфери управління Національної поліції України» [26]. Проте зазначені в цьому Порядку (затвердженому наказом МВС України від 12.05.2016 № 377, у редакції від 02.05.2019) положення не повністю корелюються з правом працівників ДВБ Національної поліції України «ознайомлюватися в підрозділах кадрового забезпечення з матеріалами особових справ та іншими відомостями щодо проходження служби поліцейськими, а в разі потреби за письмовими запитами отримувати вказані справи» (п. 8 Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України, затверджене Наказом Національної поліції України від 09.11.2015 № 83 (у редакції від 15.04.2017), а також з вимогами кримінального процесуального законодавства України в частині повноважень органів досудового розслідування щодо тимчасового доступу до речей і документів (у порядку, передбаченому нормами Кримінального процесуального кодексу України). Відповідно, з урахуванням зазначених зауважень зміст наведеного п. 19 Порядку формування та ведення особових справ поліцейських потребує розширення.

Події 2014 р. на сході України продемонстрували низку проблем щодо гарантування власної безпеки в органах поліції. Серед іншого, негативні наслідки для власної безпеки працівників колишньої міліції, які не перейшли на службу до так званих «ДНР», «ЛНР» (їх родинного оточення і майна) в окремих районах Донецької та Луганської областей, було залишення там особових справ таких правоохоронців. Навіть чинна редакція Порядку формування та ведення особових справ поліцейських не містить обов'язку для працівників підрозділів

кадрового забезпечення знищувати такі справи та інші відомості, що здатні ідентифікувати персонал поліції, у разі неможливості їхнього транспортування до небезпечного місця, якщо існує реальна загроза потрапляння таких особових справ до рук злочинців, ворога (у військовий час) чи будь-яких інших сторонніх осіб.

Прикладом адміністративно-правових гарантій дотримання в органах поліції режиму секретності можна вважати закріплення відповідним наказом МВС України Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в системі цього міністерства. Так, у сфері роботи з персоналом, організації освітньої та наукової діяльності службовою є інформація, що розкриває: «персональні дані колишніх працівників ОВС та членів їх сімей, працівників навчальних закладів зі специфічними умовами навчання і т. ін.; організаційні положення, що регламентують проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які призначаються на посади державних службовців, робітників і службовців апарату Міністерства, навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, а також закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС; накази по особовому складу МВС у частині оголошення відомостей, які дають змогу ідентифікувати особу тощо» [27].

Зразком вдосконалення адміністративно-правових гарантій, що впливатиме і на умови забезпечення власної безпеки поліцейського, можна вважати пропозиції законодавчого закріплення рекомендацій Д. Л. Лемеша «щодо поведінки та повноважень поліцейських в умовах воєнного, надзвичайного стану та під час окупації іноземною державою доповнити гарантії поліцейського, визначені в ст. 62 Закону «Про Національну поліцію», можливістю звільнення поліцейського від юридичної відповідальності на підставі обґрунтованого професійного ризику» [11, с. 11].

Для вдосконалення адміністративно-правових гарантій власної безпеки поліцейського, що беззаперечно впливатиме на його правовий статус і в інших видах правовідносин (зокрема, в кримінально-процесуальних), доречно запропонувати внесення доповнень до ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» в частині: «затримання поліцейського при виконанні ним своїх службових обов'язків і пов'язані з цим особистий обшук та огляд його речей застосовуються тільки в присутності офіційних представників кадрового персоналу чи Департаменту внутрішньої безпеки Національної поліції України».

**Висновки.** Гарантії забезпечення власної безпеки в органах поліції, залежно від того чи іншого критерію, пропонується поділити на такі види залежно від:

- характеру та ступеня впливу на правовий статус учасників забезпечення власної безпеки: загальні, правові, організаційні (організаційно-правові);
- змісту: гарантії реалізації, гарантії охорони або захисту;
- галузевої приналежності: кримінально-правові, адміністративно-правові.

Адміністративно-правовими гарантіями забезпечення власної безпеки в органах поліції є адміністративно-правові засоби та способи, засновані на відповідних принципах, які закріплені в адміністративному законодавстві та спрямовані на забезпечення реалізації, охорони та захисту суб'єктивних та професійних прав і інтересів поліцейських (їх близьких родичів і членів сім'ї), а також режимів належного функціонування органів (підрозділів) поліції у звичайних та нестандартних (надзвичайних) ситуаціях. Характерною рисою таких гарантій (порівняно з кримінально-правовими) є їх конкретна превентивна спрямованість та оперативність трансформації з урахуванням тенденцій суспільних процесів та соціальних змін (що забезпечується завдяки регулюванню на рівні підзаконних нормативно-правових актів).

Одна з важливих рис цих гарантій – «закріплення в адміністративному законодавстві». Але ретельне вивчення чинної нормативно-правової бази з питань забезпечення власної безпеки в органах поліції дає підстави стверджувати, що є такі напрями, де відповідне гарантування не має необхідного нормативного визначення, у кращому випадку, залишаючи місце для індивідуальних актів правозастосування з урахуванням загальних принципів права та спеціальних принципів цього виду адміністративної діяльності. Разом з тим, саме загальне наукове уявлення про поняття та систему таких гарантій створює необхідне методологічне підґрунтя для подальшого виявлення та усунення прогалин у нормотворчій та правозастосовній (прикладній) діяльності щодо адміністративно-правового забезпечення власної безпеки в органах поліції.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Декларація про поліцію: Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи від 08.05.1979 № 690 (1979). Поточна редакція. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_803](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803) (дата звернення: 21.09.2019).
2. Науково-аналітичний огляд результатів соціологічного опитування працівників ОВС та слухачів вищих навчальних закладів ОВС у 2015 р. ДНДІ МВС України. URL: [https://mvs.gov.ua/upload/file/soc\\_olog\\_chne\\_opituvannya\\_atestovanih\\_prac\\_vnik\\_v\\_m\\_1\\_c.pdf](https://mvs.gov.ua/upload/file/soc_olog_chne_opituvannya_atestovanih_prac_vnik_v_m_1_c.pdf) (дата звернення: 21.04.2019).
3. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р. Поточна редакція. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80> (дата звернення: 05.10.2019).
4. Забезпечення охорони праці та особистої безпеки в Національній поліції України: навч. посібник; за заг. ред. В. Г. Грибана, В. А. Глуховері. Дніпро: ДДУВС; Ліра ЛТД, 2017. 212 с.
5. Городянко С. В. Організаційно-правове забезпечення безпеки діяльності працівників ОВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 20 с.
6. Грибан В. Г., Фоменко А. Є., Казначеев Д. Г., Бойко О. І. Безпека працівників Національної поліції в умовах надзвичайних ситуацій: навч. посібник; за заг. ред. В. Г. Грибана. Дніпро: ДДУВС, 2018. 100 с.
7. Дубенко О. І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки особи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2009. 21 с.

8. Качмар Б. М. Механізм забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві (кримінальний процесуальний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2017. 198 с.
9. Комарницький М. М. Кримінально-правова охорона осіб чи їх близьких родичів у зв'язку з виконанням ними свого службового чи громадського обов'язку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2017. 225 с.
10. Корнієнко Д. М. Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів внутрішньої безпеки щодо забезпечення безпеки працівників органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 199 с.
11. Лемеш Д. Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 22 с.
12. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 36 с.
13. Шишко А. О. Адміністративно-правові засади забезпечення особистої безпеки працівників суду в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. 229 с.
14. Вербицький О. Д. Поняття власної безпеки в органах поліції. *Правова позиція*. 2019. № 2 (23). С. 111-116. DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-2-111-116>.
15. Конституційне право України: підруч. для студ. ВНЗ; за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків: Право, 2008. 416 с.
16. Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юрид. ВНЗ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
17. Болдырев С. Н. Юридические гарантии обеспечения прав и свобод личности в деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов н/Д, 2001. 210 с. URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/juridicheskie-garantii-obespechenija-prav-i-svobod-lichnosti-v-deyatelnosti-organov.html> (дата обращения: 19.09.2019).
18. Мамонов В. В. Гарантии прав и свобод и обязанности граждан СССР. Алма-Ата, 1981. 82 с.
19. Кенжебек кызы М. Правовое регулирование труда осужденных к лишению свободы: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Бишкек, 2009. 24 с.
20. Жаанбаева Ч. К., Могильный А. В., Калиева Г. У. Правовые гарантии обеспечения реализации прав и свобод осужденных. *Молодой ученый*. 2015. № 22 (102). С. 582-585. URL: <https://moluch.ru/archive/102/23383/> (дата обращения: 19.09.2019).
21. Веселова Л. Ю. Адміністративно-правові гарантії безпеки дорожнього руху: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2016. 236 с.
22. Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР. М.: Юрид. лит., 1985. 176 с.
23. Користін О. Є., Веселов М. Ю. Теоретико-методологічні засади щодо концептуалізації інституту забезпечення прав дітей. *Наука і правоохорона*. 2019. № 1 (43). С. 91-99.
24. Ієрусалімова І. О., Тимчик Г. С. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями в Україні. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 60. С. 128-134.
25. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 17.09.2019).
26. Про затвердження Порядку формування та ведення особових справ поліцейських: Наказ МВС України від 12.05.2016 № 377. Дата оновлення: 02.05.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0828-16#n13> (дата звернення: 17.09.2019).

27. Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службу інформацію в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 27.05.2016 № 432. Поточна редакція. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0432320-16> (дата звернення: 18.09.2019).

*Стаття надійшла до редакції 15.10.2019.*

**Verbitsky O. Administrative and legal guarantees for ensuring the own safety of police officers.**

**Background.** *Support for all aspects of a police officer's professional activity, including the provision of his or her own security by police, should be provided by the State, with appropriate safeguards.*

**Analysis of recent research and publications** *has revealed that the relative novelty of this type of public activity causes a noticeable lack of theoretical and methodological basis for this issue in modern science, which determines the relevance of the chosen topic.*

**The aim** *of the article is to provide a scientific understanding of the concept and system of administrative and legal warranties of ensuring their own security in the police.*

**Materials and methods.** *Due to the combination of general scientific and special methods of cognition, such as dialectical, formal-legal, comparative analysis and synthesis, etc. the available empirical material has been worked out and the own scientific conclusions are obtained that are correlated with the purpose of the article.*

**Results.** *Based on existing ideas about the concepts and types of guarantees in legal science, the definition and vision of the system of administrative and legal warranties of ensuring their own security in police bodies is provided, which creates conditions for systematic identification of deficiencies in the normative regulation of certain areas of this activity.*

**Conclusion.** *It is proposed to divide the guarantees of ensuring own security of the police bodies into the following types: general, legal, organizational (organizational and legal); guarantees of implementation, guarantees of guard or protection; criminal law, administrative law.*

*Administrative and legal warranties for ensuring their own security in the police are administrative remedies and methods based on appropriate principles, which are enshrined in administrative legislation and aimed at ensuring the implementation, guard and protection of the subjective and professional rights and interests of police officers (their close relatives and family members), as well as regimes for the proper functioning of police bodies (units) in ordinary and non-standard (emergency) situations.*

**Keywords:** administrative and legal ensuring, own security, warranties, police officer and police.

## REFERENCES

1. Deklaracija pro policiju: Rezolucija Parlaments'koi' asamblei' Rady Jevropy vid 08.05.1979 № 690 (1979). Potocna redakcija [Police Declaration: Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution of 8 May 1979 № 690 (1979). Current edition]. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_803](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803) (date of appeal: 21.09.2019) [in Ukrainian].
2. Naukovo-analitychnyj ogljad rezultativ sociologichnogo opytuvannja pracivnykiv OVS ta sluhachiv vyshhyh navchal'nyh zakladiv OVS u 2015 roci. DNDI MVS Ukrai'ny [Scientific and analytical review of the results of a sociological survey of police officers of Internal Affairs Bodies and students of higher educational establishments

- of Internal Affairs Bodies in 2015. State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]. Retrieved from [https://mvs.gov.ua/upload/file/soc\\_olog\\_chne\\_opituvannya\\_atestovanih\\_prac\\_vnik\\_v\\_m\\_l\\_c.pdf](https://mvs.gov.ua/upload/file/soc_olog_chne_opituvannya_atestovanih_prac_vnik_v_m_l_c.pdf) (date of appeal: 21.04.2019) [in Ukrainian].
3. Pro shvalennja Strategii' rozvytku organiv systemy Ministerstva vnutrishnih sprav na period do 2020 roku: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15.11.2017 № 1023-p. Potochna redakcija [On Approval of the Strategy of development of the bodies of the Ministry of the Internal Affairs system for the period up to 2020: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 15.11.2017 № 1023-p. Current edition]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80> (date of appeal: 05.10.2019) [in Ukrainian].
  4. *Zabezpechennja ohorony praci ta osobystoi' bezpeky v Nacional'nij policii' Ukrainy* [Providing labor protection and personal security at the National Police of Ukraine] (2017). V. G. Gryban, V. A. Gluhover (Eds). Dnipro: DDUVS; Lira LTD [in Ukrainian].
  5. Gorodjanko, S. V. (2007). Organizacijno-pravove zabezpechennja bezpeky dijal'nosti pracivnykiv OVS Ukrainy [Organizational and legal ensuring of safety of activity of police officers in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyi'v [in Ukrainian].
  6. Gryban, V. G., Fomenko, A. Je., Kaznachejev, D. G., & Bojko, O. I. (2018). Bezpeka pracivnykiv Nacional'noi' policii' v umovah nadzvyčajnyh sytuacij [Safety of National Police officers in emergency situations]. V. G. Gryban (Ed.). Dnipro: DDUVS [in Ukrainian].
  7. Dubenko, O. I. (2009). Administratyvno-pravovyj mehanizm zabezpechennja bezpeky osoby [Administrative and legal mechanism for ensuring the security of the person]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Irpin' [in Ukrainian].
  8. Kachmar, B. M. (2017). Mehanizm zabezpechennja bezpeky osib, jaki berut' uchast' u kryminal'nomu sudochynstvi (kryminal'nyj procesual'nyj aspekt) [Mechanism for ensuring the safety of persons involved in criminal proceedings (criminal procedural aspect)]. *Candidate's thesis*. Harkiv [in Ukrainian].
  9. Komarnyc'kyj, M. M. (2017). Kryminal'no-pravova ohorona osib chy i'h blyz'kyh rodyčiv u zv'jazku z vykonannjam nymy svogo sluzhbovogo chy gromads'kogo obov'jazku [Criminal law protection of persons or their close relatives in connection with the performance of their official or public duties]. *Candidate's thesis*. Kyi'v [in Ukrainian].
  10. Kornijenko, D. M. (2010). Administratyvno-pravovi zasady dijal'nosti pidrozdiliv vnutrishn'oi' bezpeky shhodo zabezpechennja bezpeky pracivnykiv organiv vnutrishnih sprav [Administrative and legal principles of the activity of the internal security units for ensuring the safety of the employees of the internal affairs bodies]. *Candidate's thesis*. Harkiv [in Ukrainian].
  11. Lemesh, D. L. (2016). Administratyvno-pravovyj status pracivnykiv policii' v Ukraini [Administrative and legal status of police officers in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyi'v [in Ukrainian].
  12. Matjuhina, N. P. (2002). Upravlinnja personalom organiv vnutrishnih sprav Ukrainy: organizacijno-pravovi zasady [Personnel management of internal affairs bodies of Ukraine: organizational and legal basis]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Harkiv [in Ukrainian].
  13. Shyshko, A. O. (2010). Administratyvno-pravovi zasady zabezpechennja osobystoi' bezpeky pracivnykiv sudu v Ukraini [Administrative and legal principles of ensuring the personal safety of court employees in Ukraine]. *Candidate's thesis*. L'viv [in Ukrainian].
  14. Verbyc'kyj, O. D. (2019). Ponjattja vlasnoi' bezpeky v organah policii' [The concept of their own security in the police]. *Pravova pozycja – Legal position*, 2 (23), 111-116. DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-2-111-116>.
  15. Konstytucijne pravo Ukrainy [Constitutional Law of Ukraine] (2008). V. P. Kolisnyk ta Ju. G. Barabash (Eds.). Harkiv: Pravo [in Ukrainian].

16. Cvik, M. V., Petryshyn, O. V., Avramenko. L. V. et. al. (2009). *Zagal'na teoriya derzhavy i prava [General theory of state and law]*. M. V. Cvik, O. V. Petryshyn (Eds.). Harkiv: Pravo [in Ukrainian].
17. Boldyrev, S. N. (2001). Juridicheskie garantii obespechenija prav i svobod lichnosti v dejatel'nosti organov vnutrennih del (teoretiko-pravovoj aspekt) [Legal guarantees for ensuring the rights and freedoms of the individual in the activities of internal affairs bodies (theoretical and legal aspect)]. *Candidate's thesis*. Rostov n/D. Retrieved from <http://www.dslib.net/teoria-prava/juridicheskie-garantii-obespechenija-prav-i-svobod-lichnosti-v-dejatel'nosti-organov.html> (date of the appeal: 19.09.2019) [in Russian].
18. Mamonov, V. V. (1981). *Garantii prav i svobod i objazannosti grazhdan SSSR [Guarantees of rights and freedoms and duties of citizens of the USSR]*. Alma-Ata [in Russian].
19. Kenzhebek kyzy, M. (2009). Pravovoe regulirovanie truda osuzhdennyh k lisheniju svobody: teorija i praktika [Legal regulation of labor of prisoners sentenced to imprisonment: theory and practice]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Bishkek [in Russian].
20. Zhaanbaeva, Ch. K., Mogil'nyj, A. V., & Kalieva, G. U. (2015). Pravovye garantii obespechenija realizacii prav i svobod osuzhdennyh [Legal guarantees for ensuring the implementation of the rights and freedoms of convicted persons]. *Molodoy uchenyj – Young scientist*, 22 (102), 582-585. Retrieved from <https://moluch.ru/archive/102/23383/> (date of the appeal: 19.09.2019) [in Russian].
21. Veselova, L. Ju. (2016). Administratyvno-pravovi garantii' bezpeky dorozhn'ogo ruhu. *Candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].
22. Vitruk, N. V. (1985). Pravovoj status lichnosti v SSSR [The legal status of an individual in the USSR]. Moscow: Jurid. lit. [in Russian].
23. Korystin, O. Je., & Veselov, M. Ju. (2019). Teoretyko-metodologichni zasady shhodo konceptualizacii' instytutu zabezpechennja prav ditej [Theoretical and methodological foundations on the conceptualization of the Institute of ensuring the Rights of Children]. *Nauka i pravoohorona – Science and law enforcement*, 1 (43), 91-99 [in Ukrainian].
24. Ijerusalimova, I. O., & Tymchyk, G. S. (2013). Mehanizm administratyvno-pravovogo zabezpechennja prav i svobod osib, jakyh vyznano bizhencjamy v Ukraïni [Mechanism of administrative and legal ensuring of the rights and freedoms of persons recognized as refugees in Ukraine]. *Derzhava i pravo. Jurydychni i politychni nauky – State and law. Legal and Political Science*, 60, 128-134 [in Ukrainian].
25. Pro Nacional'nu policiju: Zakon Ukraïny vid 02.07.2015 № 580-VIII. Data onovlennja: 01.01.2019 [On the National police: Law of Ukraine dated 02.07.2015 № 580-VIII. Update date: 01.01.2019.]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (date of the appeal: 17.09.2019) [in Ukrainian].
26. Pro zatverdzhennja Porjadku formuvannja ta vedennja osobovyh sprav policejs'kyh: Nakaz MVS Ukraïny vid 12.05.2016 № 377. Data onovlennja: 02.05.2019 [On approval of the Procedure for forming and conducting personal cases of police officers: Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine № 377. dated May 12, 2016. Update date: 02.05.2019]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0828-16#n13> (date of the appeal: 17.09.2019) [in Ukrainian].
27. Pro zatverdzhennja Pereliku vidomostej, shho stanovljat' sluzhbovu informaciju v systemi Ministerstva vnutrishnih sprav Ukraïny: Nakaz MVS Ukraïny vid 27.05.2016 № 432. Potochna redakcija [On approval of the List of information constituting official information in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated May 27, 2016 № 432. Current edition]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0432320-16> (date of the appeal: 18.09.2019) [in Ukrainian].

УДК 342.951(477) DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019\(106\)09](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019(106)09)

**ГАРАТ Михайло** | член правління ГО «Інститут прав людини»  
E-mail: [haratmichael@gmail.com](mailto:haratmichael@gmail.com) | вул. Мілютенка, 6, м. Київ, 602156, Україна

## ГЕНЕЗИС МІСТОБУДІВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

*Висвітлено питання, пов'язані з генезисом нормативно-правової бази будівельної галузі в період від набуття Україною незалежності і дотепер. Проаналізовано законодавчі акти, які регулювали та регулюють будівельну діяльність на відповідних етапах розвитку будівельного законодавства. Досліджено зміст цих періодів та розкрито їхні особливості. Простежено основні тенденції генезису будівельного законодавства на сучасному етапі.*

*Ключові слова:* будівельна галузь, розвиток, законодавство, будівельна діяльність.

*Гарат М. Генезис градостроительного законодательства Украины. Освещены вопросы, связанные с генезисом нормативно-правовой базы строительной отрасли в период от обретения Украиной независимости и до настоящего времени. Проанализированы законодательные акты, которые регулировали и регулируют строительную деятельность на соответствующих этапах развития строительного законодательства. Исследовано содержание этих периодов и раскрыты их особенности. Прослежены основные тенденции генезиса строительного законодательства на современном этапе.*

*Ключевые слова:* строительная отрасль, развитие, законодательство, строительная деятельность.

**Постановка проблеми.** Генезис правового регулювання будівельної галузі є складним та вагомим процесом, який варто розглядати як у правовому, так і в історичному аспектах. Будівельне законодавство постійно перебуває в динаміці, удосконалюється, а за період незалежності України еволюція суспільних, політичних та економічних процесів зумовила виникнення та становлення нових форм нормативно-правового регулювання в галузі будівництва.

Критичне вивчення історичного досвіду нормативно-правового регулювання сфери планування та забудови територій сприяє кращому розумінню позитивних та негативних сторін сучасного будівельного законодавства. Дослідження науковців, присвячені еволюції правового регулювання будівельної галузі на території України, охоплюють відповідні періоди, починаючи з часів Київської Русі. Проте в адміністративно-правовій доктрині недостатньо розробленим залишається питання генезису адміністративно-правового регулювання сфери планування та забудови територій у період незалежності України – з 1991 р. й дотепер.

На момент проголошення незалежності України правове регулювання будівельної галузі здійснювалося на основі чималої кількості технічних норм Радянського Союзу. Зокрема, були чинними прийняті в 70-х роках минулого століття стандарти Системи проектної документації для будівництва, серед яких варто зазначити: ГОСТ 21.203–78 [1]; ГОСТ 21.101.79 [2]. В наступному десятилітті законодавцем впроваджено стандарти на будівельні матеріали та деталі, конструкції, будівельні норми й правила (ДБН) [3]. Загалом, станом на 1991 р. у нашій країні діяла складна система стандартизації та нормування в будівельній галузі, і перед молодого державою постало завдання оновити морально застарілий нормативно-правовий матеріал.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З огляду на свою актуальність тема розвитку правової бази будівельної галузі ставала об'єктом наукового дослідження Н. Гуштика [4], О. Квасніцької [5], Н. Мельника [6], І. Миронець [7], В. Резніченка [8], О. Стукаленко [9] та інших авторів. Однак ґрунтовного вивчення розвитку правової бази будівельної галузі в незалежній Україні не проводилося, що й зумовлює актуальність такого дослідження.

**Метою** статті є визначення періодизації розвитку будівельного законодавства, виявлення характерних ознак у кожному окремому періоді, аналіз сучасного стану будівельного законодавства та формування пропозицій щодо покращення правового регулювання будівельної діяльності.

**Матеріали та методи.** Методологічною базою статті є система загальнонаукових та спеціально-юридичних методів пізнання; інформаційною основою – законодавство України, національні статистичні довідники.

**Результати дослідження.** Першим етапом розвитку адміністративно-правового регулювання будівельної галузі в незалежній Україні варто вважати 16-річний період з 1991 р. до 2007 р., в який відбувалося формування фундаментальних нормативно-правових документів, що визначили надалі генезис правового регулювання.

Велика кількість законодавчих актів радянського періоду продовжувала застосовуватися і не була чимось чужорідним у правовій системі молодого країни, оскільки традиції єдиної держави були ще дуже сильними. Зокрема, Декретом Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію та сертифікацію» [10] від 10.05.1993 норми соціалістичного періоду нашої країни прирівняно до державних стандартів України, й вони посіли своє місце серед інших джерел будівельного законодавства.

На *першому етапі* одним із вагомих нормативних актів незалежної України, який здійснює регулювання будівельної галузі, став ухвалений у 1992 р. Закон України «Про основи містобудування» [11]. Ним визначено правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності. На законодавчому рівні закріплено поняття «містобудування», встановлено основні вимоги до містобудівної діяльності та врегульовано земельні відносини у містобудуванні. Одним із

основних положень Закону стало визначення основних напрямів державного регулювання будівельної діяльності та компетенції органів сфери містобудування. Також встановлено відповідальність за порушення норм містобудівного законодавства, порядок розв'язання спорів з питань містобудування (ці завдання Закон покладає не тільки на суди, а й на ради, відповідно до меж їхніх повноважень).

Ще одним важливим законодавчим актом для регулювання відносин у будівельній галузі став Закон України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» [12] від 14.10.1994. Головне його завдання – визначити правові засади відповідальності суб'єктів містобудування за порушення вимог спеціального будівельного законодавства та посилити державний контроль під час забудови населених пунктів. Функцію розгляду та вирішення справ про правопорушення у сфері містобудування покладено на інспекції державного архітектурно-будівельного контролю. Отже, посадові особи інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю отримали право вносити подання відповідним органам про анулювання чи зупинення дії ліцензій з виконання певних робіт у проектуванні та будівництві й зупиняти будівельні роботи. Водночас варто зазначити, що перша спроба законодавця врегулювати питання щодо дотримання норм будівельного законодавства виявилася не дуже вдалою. Оскільки цим Законом не встановлено граничних строків (як мінімальних, так і максимальних) таких заборон, відповідні положення стали підґрунтям для різноманітних маніпуляцій і корупційних зловживань.

Для визначення процедури накладання штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, які передбачені Законом [12], Кабінет Міністрів України видав Постанову від 06.04.1995 «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудування» [13].

Суттєво вплинув на розвиток правового регулювання містобудівної діяльності Указ Президента України від 13.05.1997 «Про пріоритетні завдання у сфері містобудування» [14]. Цим Указом Кабінету Міністрів України доручено забезпечити підготовку проекту закону про планування використання і забудови територій, розробити й затвердити генеральну схему планування території України. В наступні роки проводилася робота з реалізації поставлених завдань, наслідком чого стало ухвалення Закону України від 20.04.2000 «Про планування і забудову територій» [15] та Закону України «Про генеральну схему планування території України» [16] від 07.02.2002.

Завдання закону [15] полягали у визначенні правових та організаційних основ планування, забудови та іншого використання територій населених пунктів. У зв'язку з цим встановлювався обов'язок для забудовників отримати необхідний для проектування дозвіл на будівництво об'єктів містобудування та дозвіл на виконання будівельних робіт,

який має засвідчувати їхнє право на вчинення відповідних дій, підключення об'єкта будівництва до інженерних мереж та споруд, видачу ордерів на проведення земельних робіт. Висувалися вимоги до будівельного майданчика та інвестиційного проєкту будівництва щодо його відповідності затвердженому плану забудови певного населеного пункту.

Одним із першочергових завдань Закону [16] є вдосконалення системи розселення та забезпечення розвитку населених пунктів з урахуванням економічних, географічних, історичних, екологічних та демографічних особливостей регіонів. Для цього в Законі визначаються пріоритети та концептуальні рішення щодо планування і використання територій країни. За цим Законом Генеральну схему планування територій України розроблено на 20 років та поділено на два періоди (I – 2001–2010 рр.; II – 2011–2020 рр.). Вона стала першоосною для розроблення всієї подальшої містобудівної документації.

З метою формування сприятливого життєвого середовища та забезпечення надійності, економічної доцільності й естетичності будівельних споруд у 1999 р. ухвалено Закон України «Про архітектурну діяльність» [17]. Здійснення контролю за дотриманням встановлених архітектурних вимог покладено на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України й на інспекції державного архітектурно-будівельного контролю. Для архітектурно-планувальних, інженерно-технічних та економічних проєктів запроваджувалася конкурсна основа. Ще одним важливим положенням стало закріплення авторського права на твори архітектури.

Вагомим внеском у розвиток будівельного законодавства стала Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва» від 27.12.2001 [18], в якій, крім регламентації проведення будівельних робіт за державні кошти, вперше на законодавчому рівні закріплено поняття «капітальне будівництво», що визначалося як процес створення нових, а також розширення, реконструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, об'єктів виробничого і невиробничого призначення, пускових комплексів.

Логічним завершенням першого етапу стало Розпорядження Кабінету Міністрів України № 536-р від 18.07.2007 [19], яким схвалено Концепцію Містобудівного кодексу України, головним завданням якого стали систематизація великої кількості розпорошених норм містобудівного законодавства та вдосконалення правового забезпечення містобудівної діяльності. За три роки проєкт Містобудівного кодексу України був поданий народними депутатами України (№ 6400 від 18.05.2010) [20] до Верховної Ради, де його прийняли у першому читанні. Однак на початку 2011 р. ухвалено Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [21], внаслідок чого роботи з доопрацювання проєкту Містобудівного кодексу України зупинено через втрату актуальності. Ця ситуація демонструє відсутність у законодавця чіткої лінії та розуміння того, як має розвиватися нормування будівельної діяльності

в нашій країні, оскільки головною метою – систематизувати велику кількість розпорощених норм містобудівного законодавства, яка ставилася до Містобудівного Кодексу, так і не досягнуто.

Підсумовуючи розглянуті події першого етапу розвитку адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності, можна зробити висновок, що ухвалення з 1992 до 2002 р. законів [11–18] забезпечило формування нормативно-правових основ будівельної діяльності в незалежній Україні. На цьому етапі відбулося концептуальне визначення планування і використання територій країни, правового статусу та кола суб'єктів будівельної діяльності, перелік яких розширено в умовах переходу до ринкових механізмів економіки, способу та порядку здійснення будівельних робіт, інструментів державного регулювання та контролю, відповідальності суб'єктів містобудування за порушення вимог спеціального будівельного законодавства.

*Другий етап* (2008–2010 рр.) відзначився світовою фінансовою кризою 2008–2009 рр., що суттєво вплинуло на розвиток будівельної галузі. Обсяг ВВП в Україні за рік знизився з 179.99 до 117.23 млрд дол. США [22]. Річні обсяги будівельних робіт у 2009 проти 2008 р. зменшилися на 48.2 %. У Києві, де було виконано майже чверть загального обсягу робіт у 2009 р., обсяги будівництва зменшилися у 2.2 раза [23]. Відбулося стрімке зменшення введених в експлуатацію площ новозбудованого житла з 10 496 тис. м<sup>2</sup> у 2008 р. до 6 400 тис. м<sup>2</sup> у 2009 р., що на 39 % менше, ніж минулорічний показник [23].

У зв'язку з цим Верховна Рада ухвалила Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» [24]. Його прийняття обумовлено необхідністю стабілізації будівельної діяльності, забезпечення реалізації житлових прав громадян, які потребують державної підтримки, стимулювання розвитку будівельної та суміжних галузей в умовах світової економічної кризи.

Цей Закон мав за мету мінімізацію наслідків кризових явищ у будівельній галузі та подальше регулювання правовідносин, що властиві цій сфері. Він визначав можливі шляхи вирішення кризових ситуацій та організаційні заходи з розв'язання актуальних проблем у сфері житлового будівництва, зокрема надання фізичним та юридичним особам кредитів на пільгових умовах для будівництва житла й компенсацій процентної ставки за цими кредитами, а також громадянам – державної підтримки для операцій із доступним житлом завдяки сплаті державою частини його вартості.

Ухвалення цього Закону стало одним із тих факторів, що суттєво вплинули на подолання кризових явищ у будівельній галузі, і вже у 2010 р. обсяги площ житла, введених в експлуатацію, становили 9.34 тис. м<sup>2</sup>. Тенденція до зростання обсягів будівництва житла продовжилась і у 2011 р. – 9.41 тис. м<sup>2</sup>, що на 0.8 % більше, ніж у 2010 р., та у 1.5 рази більше, ніж у 2009 р., а у 2012 р. вдалося вже вийти на докризовий рівень – 10.75 тис. м<sup>2</sup>. [23].

Важливою віхою розвитку законодавства щодо будівельної діяльності стало ухвалення Закону України від 16.09.2008 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву» [25], який хоч і не мав самостійного значення, але запроваджував широкий комплекс змін до базових законодавчих актів, які регулювали непросту процедуру капітального будівництва.

Кардинальних змін зазнав Закон України «Про планування і забудову територій» [15]. Зокрема, до нього включено низку нових понять, як-от: «намір забудови» (заява фізичної чи юридичної особи для забудови території); «замовник» (суб'єкт містобудівної діяльності, що має у користуванні чи власності земельну ділянку і подав заяву щодо її забудови); «громадське обговорення» (процедура, яка передбачає врахування інтересів фізичних та юридичних осіб, територіальних громад і держави під час планування й забудови територій).

Відповідно до Закону [25] Закон [15] доповнювався нормами, що визначали основні складові вихідних даних для проєктування об'єкта містобудування. Прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, згідно із Законом, передбачалося на основі сертифіката відповідності, який засвідчував, що об'єкт відповідає державним нормам, стандартам, правилам і зазначеній проєктній документації.

Важливою новелою Закону України «Про архітектурну діяльність» [17], згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву» [25] від 16.09.2008, стало розширення переліку повноважень головного архітектора міста чи району, зокрема, додалися функції погоджування проєктних рішень об'єктів будівництва, розташованих у частинах міста, що мають історичне значення, та на площах із загальноміським значенням.

У цей період законодавець не оминув увагою і проблеми, пов'язані з технічним регулюванням будівельної діяльності. У 2009 р. Верховна Рада ухвалила Закон України «Про будівельні норми» [26], яким встановлено правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації й застосування будівельних норм, а останні визначено як підзаконні нормативні акти технічного характеру.

Станом на початок нового десятиліття в Україні мали чинність приблизно 1300 нормативних документів, що регулювали будівельну діяльність, з яких майже половина ухвалювалася ще за часів Радянського Союзу. З розвитком будівельної галузі потрібно було розробляти адаптовану до міжнародних вимог нормативну базу. Для проведення необхідних змін у 2010 р. Кабінетом Міністрів схвалено Концепцію реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року [27].

Вона передбачала перегляд державних стандартів, будівельних норм і правил колишнього Радянського Союзу, адаптацію державних будівельних норм до нормативної бази Європейського Союзу, розроблення обов'язкових вимог до будівель та споруд. Згідно з Концепцією

нормативну базу з питань будівництва та процедури оцінки відповідності будівельних виробів необхідно гармонізувати з нормативною базою та процедурами, що діють у технічно розвинутих країнах.

Для її впровадження Кабінет Міністрів України видав Розпорядження від 12.10.2010 «Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року» [28]. В наступні роки переглянуто державні стандарти колишнього Радянського Союзу (за позначкою «ГОСТ») у галузі будівництва та промисловості будівельних матеріалів, а також будівельні норми й правила (за позначками «СНиП» та «СН»); вдалося збільшити кількість стандартів, гармонізованих зі стандартами Європейського Союзу. У зв'язку з політичною ситуацією, яка склалася після 2014 р., не вдалося ухвалити Рамкову двосторонню угоду про взаємне визнання державами – учасницями СНД результатів роботи з оцінки відповідності будівельних виробів. Попри невиконання цього пункту Розпорядження Концепція [27] мала позитивний ефект для пришвидшення розвитку системи адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності. Прийняття цієї Концепції обумовило завершення другого та початок третього етапу генезису нормативного регулювання будівельної галузі. Підсумовуючи, можна дійти висновку, що цей етап став необхідним кроком вперед та логічним продовженням впровадження змін, хоча на його перебіг значно вплинула світова фінансова криза.

*Третій етап* (з 2011 р. й дотепер) став своєрідною «революцією» в будівельній галузі через те, що основна його мета – впровадження змін, які дозволили би нормативній базі будівельної галузі досягнути рівня розвинутих західних країн і в такий спосіб вийти на цілком новий шабель розвитку регулювання містобудівної діяльності. Передусім цьому сприяло ухвалення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [21], який набув чинності 23.02.2011. Цей Закон розроблено та прийнято з метою забезпечення сприятливих умов розвитку будівельної та суміжних галузей, адаптації регуляторної політики України до європейських стандартів. Для досягнення поставленої мети внесено суттєві зміни до дозвільної процедури у здійсненні будівництва, зокрема до строків та порядку отримання документів дозвільного характеру. Законом [21] запроваджено поділ об'єктів будівництва за категоріями складності, а також цілком новий порядок їх введення в експлуатацію. Ще однією новелою стало застосування поняття «зонінг», яке передбачає розроблення генеральних планів міст з визначенням призначення кожної земельної ділянки та можливістю її приєднання до інженерних мереж. Водночас термін дії генеральних планів міст не обмежувався, а зміни до нього могли вноситися раз на п'ять років.

Зміни та доповнення вносилися майже до всіх інших нормативно-правових актів, які регулювали будівельну діяльність. Внаслідок чого цей етап характеризується не стільки прийняттям концептуально

нових актів (хоча і в них є потреба), скільки вдосконаленням чинних. Це, з одного боку, свідчить про те, що сформована нормативна база була небездоганною, а з іншого – змушує констатувати неготовність законодавця до здійснення подальших масштабних кроків у напрямі створення ефективних правових механізмів регулювання будівельної галузі.

Одні з перших змін відбулися після ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» [29] від 22.12.2011, відповідно до якого Закон України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» [12] виклали у новій редакції – Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». В цьому Законі розширили коло суб'єктів, які можуть бути притягнені до відповідальності, та найголовніше – почали чітко розмежовувати відповідальність замовника, суб'єкта, що здійснює проектування, і виконавця будівельних робіт.

До Закону України «Про архітектурну діяльність» [17], згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання містобудівної діяльності» [30] від 20.11.2012, вносилися зміни щодо розроблення та затвердження проєкту об'єкта архітектури, обов'язків архітектора, ліцензування виконавців робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури.

Для покращення ефективності державного архітектурно-будівельного контролю та більшої чіткості процесу накладання штрафів за правопорушення у сфері містобудування Кабінет Міністрів України видав Постанову від 02.10.2013 «Про внесення змін до Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудування» [31], відповідно до якої Порядок виклали у повністю новій редакції. Згідно з цією Постановою змінений Порядок встановлює, що правопорушниками містобудівного законодавства може бути визнано не тільки юридичних осіб, як це було у Постанові «Про затвердження Положення про порядок накладання штрафів за правопорушення у сфері містобудування» від 06.04.1995 [13], а й фізичних осіб – підприємців. Важливим нововведенням є регламентація дій посадових осіб Держархбудінспекції в разі відмови суб'єкта містобудування від отримання документів, якими підтверджується вчинення порушення законодавства, оскільки такі випадки були чисельними, а через відсутність їх законодавчого врегулювання затягувалася сама процедура накладення штрафу. Також встановлено більш тривалі граничні строки для накладання штрафу (санкції можуть застосовуватися протягом 6 місяців з дня виявлення правопорушення, але не пізніше ніж за 3 роки з дня його вчинення). Отже, законодавець, спростивши дозвільні процедури відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»,

посилив відповідальність за правопорушення у сфері містобудування, що має велику вагу у зростанні надходжень до бюджету й у додержанні норм законодавства суб'єктами будівельної діяльності.

З метою здійснення нагляду за дотриманням уповноваженими органами містобудування та архітектури, органами архітектурно-будівельного контролю вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання ними професійних обов'язків Кабінет Міністрів України видав Постанову «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» [32] від 19.08.2015. Відповідно до Постанови перевірки проводяться Держархбудінспекцією через головних інспекторів будівельного нагляду шляхом проведення планових, позапланових, документальних та камеральних перевірок. Одним із головних завдань зазначених вище перевірок є виявлення, зупинення чи скасування рішень, які прийняті об'єктами нагляду з порушенням вимог містобудівного законодавства, і, відповідно, притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до відповідальності. Отже, бачимо, що законодавець, крім посилення відповідальності юридичних та фізичних осіб за правопорушення у сфері містобудування, запровадив зміни для більш ретельної перевірки органів, до повноважень яких належить здійснення контролю у сфері містобудування.

Ще одні суттєві зміни внесено, згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 [33], до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [29], якими скасовано оцінювання об'єкта будівництва за категоріями складності. Натомість впроваджено нове поняття – клас наслідків будівель і споруд (характеристика рівня можливої небезпеки для здоров'я та життя людей, які постійно або періодично перебуватимуть на об'єкті або які знаходяться зовні такого об'єкта, матеріальних збитків чи соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або з втратою цілісності об'єкта). Клас наслідків визначається для кожного об'єкта – будинку, будівлі, споруди будь-якого призначення, їхніх частин, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, зокрема тих, що належать до складу комплексу (будови). Відповідно, усі об'єкти будівництва поділяються на такі класи наслідків:

*незначні* – СС1, що включають колишні об'єкти I–II категорій складності;

*середні* – СС2, до яких належать колишня III та IV категорії;

*значні* – СС3, будівельні об'єкти, що містилися у V категорії складності.

Черговим кроком законодавця із впровадження змін до чинних нормативних актів з регулювання будівельної діяльності стало ухвалення Закону України «Про внесення змін до пункту 9 розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»

щодо продовження термінів прийняття в експлуатацію об'єктів будівництва, збудованих без дозволу на виконання будівельних робіт» [34] від 22.03.2018. Відповідно до цього Закону громадяни одержали право у спрощеному порядку ввести в експлуатацію, зокрема, збудовані (без оформлення дозвільних документів) у період з 05.08.1992 до 09.04.2015 включно індивідуальні (садибні) житлові будинки, садові, дачні будинки загальною площею до 300 квадратних метрів, а також господарські (присадибні) будівлі та споруди загальною площею до 300 м<sup>2</sup>, за умови, що їх зведено на земельній ділянці відповідного цільового призначення.

Протягом третього етапу набули чинності нові державні будівельні норми (ДБН Б. 2.2-12:2018 «Планування і забудова територій» [35]), які регулюють питання, пов'язані з розробкою усієї містобудівної та проектної документації в Україні. Серед ключових моментів нових ДБН варто звернути увагу на такі нововведення: обмеження висотності забудови у містах – «блакитні лінії»; обмеження забудови у зелених зонах – «зелені лінії», що визначають межі ландшафтних та рекреаційних територій, на яких заборонено будівництво; обмеження щільності забудови, яке забороняє її підвищення у декілька разів; обов'язкове будівництво дитячих садків і шкіл у житловій забудові, збільшення майданчиків для відпочинку та спорту; обов'язкове забезпечення безбар'єрного доступу. Окрім того, змінено низку технічних регламентів щодо будівництва.

**Висновки.** З моменту проголошення незалежності Україна пройшла чималий шлях розвитку. Протягом останніх років ухвалено низку важливих актів, які дозволили сформувати правову базу регулювання будівельної діяльності. За результатами аналізу розвитку будівельного законодавства України виділено три етапи його генезису.

На *першому* закладено основи адміністративно-правового регулювання сфери планування та забудови територій через ухвалення відповідних законів та підзаконних нормативно-правових актів, які визначили правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної та архітектурної діяльності в Україні, планування та забудови територій, механізм фінансування капітального будівництва з державного бюджету, пріоритети та концептуальні рішення щодо планування і використання території країни, посилення державного контролю за забудовою територій.

*Другий* етап генезису адміністративно-правового регулювання сфери планування та забудови територій обумовлений світовою фінансовою кризою 2008–2009 рр., у зв'язку з чим на законодавчому рівні визначено шляхи подолання кризових явищ у будівельній галузі. Вживання антикризових заходів у будівельній галузі мало наслідком збільшення будівництва житла у наступні післякризові роки. На цьому етапі також законодавчо визначено правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації й застосування будівельних норм.

На *третьому* етапі набули чинності нові державні будівельні норми, а законодавство в галузі будівництва розроблялося з метою забезпечення сприятливих умов ведення бізнесу, розвитку будівельної та суміжних галузей через удосконалення дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві, адаптацію регуляторної політики України до європейських стандартів.

З огляду на інтеграцію та адаптацію українського законодавства до європейських стандартів будівельне законодавство значною мірою змінено, хоча процес узгодження нормативних актів так і не завершений. Основні напрями розвитку нормативного забезпечення будівництва в Україні визначені Концепцією реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року, але план заходів повністю не виконаний, а нової концепції так дотепер і не розроблено.

Для розв'язання окреслених проблем доцільно: зосередити увагу на систематизації великої кількості розпорошених норм містобудівного законодавства через розроблення та ухвалення єдиного кодифікованого нормативного акта в галузі будівництва; забезпечити пришвидшення гармонізації українських нормативних актів до європейських стандартів; розробити та прийняти Концепцію реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Правила учета и хранения подлинников проектной документации. ГОСТ 21.203–78: Постановление Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства от 28 июня 1978 г. № 122, 123, 124.
2. Основные требования к рабочим чертежам: Постановление Государственного комитета стандартов Совета Министров СССР от 27.07.73 г. № 1843.
3. ДБН.А.1.1-1-93 Державні будівельні норми України. Система стандартизації та нормування в будівництві: Наказ Мінбудархітектури України від 27.04.93 № 46.
4. Гуштик Н. Нормативно-правове регулювання діяльності будівельної галузі України в умовах кризи. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3. С. 105-112.
5. Квасніцька О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. Т. 12. С. 370-382.
6. Мельник Н. Історичні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України. *Вісник ТНЕУ*. 2013. № 4. С. 69-76.
7. Миронець І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т. 235 с.
8. Резніченко В. О. Правове регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2014. Вип. 28. Т. 2. С. 153-158.
9. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретично-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2016. 512 с.
10. Про стандартизацію та сертифікацію: Декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 № 46-93. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 27. Ст. 289.
11. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.

12. Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування: Закон України від 14 жовтня 1994 року № 208/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 411.
13. Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудування: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 року № 244. *Офіційний вісник України*. 1995. № 14.
14. Про пріоритетні завдання у сфері містобудування: Указ Президента України від 13 травня 1997 року № 422/97. *Урядовий кур'єр*. 1997.
15. Про планування і забудову територій: Закон України від 20 квітня 2000 року № 1699-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 31. Ст. 250.
16. Про генеральну схему планування території України: Закон України № 3059-III від 07 лютого 2002 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 30. Ст. 204.
17. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20 травня 1999 року № 687-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.
18. Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року № 1764. *Офіційний вісник України*. 2002. № 52.
19. Про схвалення Концепції Містобудівного кодексу України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 536-р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 53. Ст. 105.
20. Проект Містобудівного кодексу України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=6400&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=6400&skl=7).
21. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
22. Статистичний щорічник України за 2010 рік. Київ: ТОВ «Август Трейд», 2011. 560 с.
23. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).
24. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва: Закон України від 25 грудня 2008 року № 800-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 19. Ст. 257.
25. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву: Закон України від 16 вересня 2008 року № 509-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 48. Ст. 358.
26. Про будівельні норми: Закон України від 05 листопада 2009 року № 1704-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 5. Ст. 41.
27. Концепція реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 липня 2010 року № 1436-р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 55. Ст. 1874.
28. Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2010 року № 1982-р. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 205.
29. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 22 грудня 2011 року № 4220-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 29. Ст. 345.
30. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 20 листопада 2012 року № 5496-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 1. Ст. 4.
31. Про внесення змін до Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудування: Постанова Кабінету Міністрів України від 02 жовтня 2013 року № 735. *Офіційний вісник України*. 2013. № 81. Ст. 3003.
32. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року № 698. *Офіційний вісник України*. 2015. № 74. Ст. 2224.

33. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності: Закон України від 17 січня 2017 року № 1817-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 9. Ст. 68.
34. Про внесення змін до пункту 9 розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 22 березня 2018 року № 2363-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 17. Ст. 153.
35. ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій»: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 26.04.2019 № 104.

*Стаття надійшла до редакції 10.10.2019.*

***Harat M. Genesis of urban planning legislation of Ukraine.***

***Background.*** The article covers the issues related to the genesis of the legal framework of the construction industry in the period of becoming an independent Ukraine to this day. An analysis of the legislative acts regulating and regulating construction activity in the relevant stages of the development of construction legislation was made. The contents of these periods are investigated and their peculiarities are revealed. The basic tendencies of genesis of the building legislation in the modern period are traced.

***Analysis of recent researches and publications.*** Taking into account its relevance, the topic of development of the legal framework of the construction industry became the object of scientific research N. Gustik, O. O. Kvasnitskoy, T. O. Kolomoets, N. Melnka, M. S. Lavrentyev, V. O. Olyukhi, V. V. Revenko, I. A. Tarasenko, V. I. Skull, O. Yankovskaya and other authors. However, a thorough study of the development of the legal framework of the construction industry in independent Ukraine was not conducted, which makes the relevance of such a study.

***Materials and methods.*** The methodological basis of the article is a system of general scientific and especially legal methods of cognition. The information base of the article is the legislation of Ukraine, national statistical directories.

***Results.*** Since independence, Ukraine has come a long way in its development, during which a number of important acts have been adopted that allowed forming the legal basis for regulating construction activity. At the same time, due to the integration and adaptation of the Ukrainian legislation to the European standards, the building legislation has been substantially changed, and the process of harmonization of normative acts has not been completed. Ukraine for the period until 2015, but the action plan has not been fully implemented and the new Concept has not yet been developed.

***Conclusion.*** Confirmation that local legislation will be delayed by various factors: development and adoption of a single codified actual in-city construction that uses systematic large volumes required for urban development; the presence of harmonious Asian Ukrainian factors to European standards; the development and adoption of the Concept that is being implemented is growing with the business building in Ukraine.

*Keywords:* construction industry, development, legislation, construction activities.

**REFERENCES**

1. Postanovlenie Gosudarstvennogo komiteta Soveta Ministrov SSSR po delam stroitel'stva Pravila ucheta i hranenija podlinnikov proektnoj dokumentacii. GOST 21.203–78: ot 28 ijunja 1978 goda № 122, 123, 124. [Resolution of the State Committee of the Council of Ministers of the USSR for Construction; Rules for the accounting and storage of originals of project documentation. GOST 21.203–78: dated June 28 1978, № 122, 123, 124]. (1978) [in Russian].

2. Postanovlenie Gosudarstvennogo komiteta standartov Soveta Ministrov SSSR Osnovnye trebovaniya k rabochim chertezham: ot 27.07.1973 № 1843 [Resolution of the State Committee of Standards of the Council of Ministers of the USSR Basic requirements for working drawings: dated July 27 1973, № 1843]. (1973) [in Russian].
3. Nakaz Minbudarhitektury Ukrainy DBN.A.1.1-1-93 Derzhavni budivel'ni normy Ukrainy. Systema standartyzacii' ta normuvannja v budivnyctvi: vid 27.04.1993 № 46 [Order of the Ministry of Construction and Architecture of Ukraine SBC.A.1.1-1-93 State building codes of Ukraine. System of standardization and normalization in construction: from April 27 1993, № 46]. (1993) [in Ukrainian].
4. Gushtyk, N. (2013). Normatyvno-pravove reguljuvannja dijal'nosti budivel'noi' galuzi Ukrainy v umovah kryzy [Legal regulation of activity of construction industry of Ukraine in conditions of crisis]. *Teorija ta praktyka derzhavnogo upravlinnja – Public administration theory and practice*. (Iss. 3), (pp. 105-112) [in Ukrainian].
5. Kvasnic'ka, O. (2012). Istorychnyj rozvytok ta stanovlennja budivel'nogo zakonodavstva u pravovomu dosvidi Ukrainy [Historical development and formation of building legislation in the legal experience of Ukraine]. *Naukovi praci Nacional'nogo universytetu "Odes'ka jurydychna akademija" – Scientific works of the National University "Odessa Law Academy"*. (Vol. 12), (pp. 370-382) [in Ukrainian].
6. Mel'nyk, N. (2013). Istorychni etapy rozvytku organizacijnyh form upravlinnja budivnyctvom na terytorii' Ukrainy [Historical stages of development of organizational forms of construction management on the territory of Ukraine]. *Visnyk TNEU – TNEU Bulletin*, 4, 69-76 [in Ukrainian].
7. Myronec', I. M. (2007). Administratyvno-pravove reguljuvannja budivel'noi' dijal'nosti v Ukraini [Administrative and legal regulation of construction activity in Ukraine]. *Candidate's thesis*. Kyi'v: Kyi'vs'kyj nacional'nyj torgovel'no-ekonomichnyj universytet [in Ukrainian].
8. Reznichenko, V. O. (2014). Pravove reguljuvannja dozvil'noi' dijal'nosti u sferi mistobuduvannja [Legal regulation of permitting activities in the field of urban development]. *Naukovyj visnyk Uzhgorods'kogo nacional'nogo universytetu. Serija "Pravo" – Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. "The Law" Series*. (Iss. 28). (Vol. 2), (pp. 153-158) [in Ukrainian].
9. Stukalenko, O. V. (2007). Administratyvno-pravove zabezpechennja budivel'noi' galuzi: teoretychno-pravovi zasady [Administrative and legal support of the construction industry: theoretical and legal basis]: *Doctor's thesis*. Dnipro [in Ukrainian].
10. Dekret Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro standartyzaciju ta sertyfikaciju: pryjnjatyj 10 travnja 1993 roku № 46-93 [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine On standardization and certification: adopted on May 10 1993, № 46-93]. (1993). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 27, art. 289 [in Ukrainian].
11. Zakon Ukrainy Pro osnovy mistobuduvannja: pryjnjatyj 16 lyst. 1992 roku № 2780-XII [Law of Ukraine On the basics of urban development: adopted on 16 November 1992, № 2780-XII]. (1992). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 52, art. 683 [in Ukrainian].
12. Zakon Ukrainy Pro vidpovidal'nist' pidpryjemstv, i'h ob'jednan', ustanov ta organizacij za pravoporushennja u sferi mistobuduvannja: pryjnjatyj 14 zhovt. 1994 roku № 208/94-VR [Law of Ukraine On the responsibility of enterprises, associations, institutions and organizations for offenses in the field of urban development: adopted on October 14 1994, № 208/94-VR]. (1994). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 46, art. 411 [in Ukrainian].
13. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennja Porjadku nakladennja shtrafiv za pravoporushennja u sferi mistobuduvannja: vid 6 kvit. 1995 roku № 244 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Procedure of imposing fines for offenses in the field of urban development: from April 6 1995, № 244]. (1995). *Oficijnyj visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 14 [in Ukrainian].

14. Ukaz Prezidenta Ukrai'ny Pro priorytetni zavdannja u sferi mistobuduvannja: vid 13 trav. 1997 roku № 422/97 [Decree of the President of Ukraine On priority tasks in the field of urban development: from May 13 1997, № 422/97]. (1997). *Urjadovyj kur'jer – Government courier* [in Ukrainian].
15. Zakon Ukrai'ny Pro planuvannja i zabudovu terytorij: pryjnjatyj 20 kvit. 2000 roku № 1699-III [Law of Ukraine On the planning and development of territories: adopted on 20 April 2000, № 1699-III]. (2000). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 31, art. 250 [in Ukrainian].
16. Zakon Ukrai'ny Pro general'nu shemu planuvannja terytorii' Ukrai'ny: pryjnjatyj 7 ljut. 2002 roku № 3059-III [Law of Ukraine On the general scheme of planning of the territory of Ukraine: adopted on 7 February 2002, № 3059-III]. (2002). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, art. 204 [in Ukrainian].
17. Zakon Ukrai'ny Pro arhitekturnu dijial'nist': pryjnjatyj 20 trav. 1999 roku № 687-XIV [Law of Ukraine On architectural activity: adopted on May 20 1999, № 687-XIV]. (1999). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 31, art. 246 [in Ukrainian].
18. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny Pro zatverdzhennja Porjadku derzhavnogo finansuvannja kapital'nogo budivnytva: vid 27 grud. 2001 roku № 1764 [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approving the procedure of state financing of capital construction: from 27 December 2001, № 1764]. (2002). *Oficijnyj visnyk Ukrai'ny – Official Bulletin of Ukraine*, 52 [in Ukrainian].
19. Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrai'ny Pro shvalennja Koncepicii' Mistobudivnogo kodeksu Ukrai'ny: vid 18 lyp. 2007 roku № 536-p [Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Concept of the City Planning code of Ukraine: from 18 July 2007, № 536-p]. (2007). *Oficijnyj visnyk Ukrai'ny – Official Bulletin of Ukraine*, 53, art. 105 [in Ukrainian].
20. Proekt Mistobudivnogo kodeksu Ukrai'ny [Draft of Urban Planning code of Ukraine]. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=6400&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=6400&skl=7) [in Ukrainian].
21. Zakon Ukrai'ny Pro reguljuvannja mistobudivnoi' dijial'nosti: pryjnjatyj 17 ljut. 2011 roku № 3038-VI [Law of Ukraine On regulation of urban planning activity: adopted 17 February 2011, № 3038-VI]. (2011). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 34, art. 343 [in Ukrainian].
22. Statystychnyj shhorichnyk Ukrai'ny za 2010 rik [Statistical yearbook of Ukraine for 2010]. (2011). Kyi'v: TOV "Avgust Trejd" [in Ukrainian].
23. Oficijnyj sajt Derzhavnoi' sluzhby statystyky Ukrai'ny [Official site of the State Statistics Service of Ukraine]. Retrieved from [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua) [in Ukrainian].
24. Zakon Ukrai'ny Pro zapobigannja vplyvu svitovoi' finansovoi' kryzy na rozvytok budivel'noi' galuzi ta zhytlovogo budivnytva: pryjnjatyj 25 grud. 2008 roku № 800-VI [Law of Ukraine On Preventing the impact of the global financial crisis on the development of the construction industry and housing: adopted on 25 December 2008, № 800-VI]. (2009). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 19, art. 257 [in Ukrainian].
25. Zakon Ukrai'ny Pro vnesennja zmin do dejakyh zakonodavchyh aktiv Ukrai'ny shhodo spryjannja budivnytvu: pryjnjatyj 16 ver. 2008 roku № 509-VI [Law of Ukraine On amendments to certain legislative acts of Ukraine on facilitation of construction: adopted on 16 September 2008, № 509-VI]. (2008). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 48, art. 358 [in Ukrainian].
26. Zakon Ukrai'ny Pro budivel'ni normy: pryjnjatyj 5 lyst. 2009 roku № 1704-VI [Law of Ukraine On building regulations: adopted on 5 November 2009, № 1704-VI]. (2010). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 5, art. 41 [in Ukrainian].

27. Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy Konceptija realizacii' derzhavnoi' polityky z normatyvnoho zabezpechennja budivnytva v Ukraini na period do 2015 roku: vid 14 lyp. 2010 roku № 1436-p [Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine The concept of implementation of the state policy on normative support of construction in Ukraine for the period up to 2015: from 14 July 2010, № 1436-p]. (2010). *Oficijnyj visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 55, art. 1874 [in Ukrainian].
28. Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennja planu zahodiv shhodo vykonannja Konceptii' realizacii' derzhavnoi' polityky z normatyvnoho zabezpechennja budivnytva v Ukraini na period do 2015 roku: vid 12 zhovt. 2010 roku № 1982-p [Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approving the plan of measures for implementation of the Concept of realization of the state policy on normative support of construction in Ukraine for the period up to 2015: from 12 October 2010, № 1982-p]. (2010). *Urjadovyj kur'jer – Government courier*, 205 [in Ukrainian].
29. Zakon Ukrainy Pro vnesennja zmin do dejakyh zakonodavchyh aktiv Ukrainy shhodo posylennja vidpovidal'nosti ta vdoskonalennja derzhavnogo reguljuvannja u sferi mistobudivnoi' dijal'nosti: pryjnjatyj 22 grud. 2011 roku № 4220-VI [Law of Ukraine On amendments to certain legislative acts of Ukraine on strengthening responsibility and improvement of state regulation in the area of urban development: adopted on 22 December 2011, № 4220-VI]. (2012). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 29, art. 345 [in Ukrainian].
30. Zakon Ukrainy Pro vnesennja zmin do dejakyh zakonodavchyh aktiv Ukrainy z pytan' reguljuvannja mistobudivnoi' dijal'nosti: pryjnjatyj 20 lyst. 2012 roku № 5496-VI [Law of Ukraine On amendments to certain legislative acts of Ukraine on regulation of urban planning activity: adopted on 20 November 2012, № 5496-VI]. (2014). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1, art. 4 [in Ukrainian].
31. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro vnesennja zmin do Porjadku nakladennja shtrafiv za pravoporushennja u sferi mistobuduvannja: vid 2 zhovt. 2013 roku № 735 [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine On amendments to the Procedure of imposing fines for offenses in the field of urban planning: from 2 October 2013, № 735]. (2013). *Oficijnyj visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 81, art. 3003 [in Ukrainian].
32. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennja Porjadku zdijsnennja derzhavnogo arhitekturno-budivel'nogo nagljadu: vid 19 serp. 2015 roku № 698 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Procedure for state architectural and construction supervision: from 19 August 2015, № 698]. (2015). *Oficijnyj visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 74, art. 2224 [in Ukrainian].
33. Zakon Ukrainy Pro vnesennja zmin do dejakyh zakonodavchyh aktiv Ukrainy shhodo udoskonalennja mistobudivnoi' dijal'nosti: pryjnjatyj 17 sichnja 2017 roku № 1817-VIII [Law of Ukraine On amendments to some legislative acts of Ukraine on improvement of urban planning activity: passed on 17 January 2017, № 1817-VIII]. (2017). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 9, art. 68 [in Ukrainian].
34. Zakon Ukrainy Pro vnesennja zmin do punktu 9 rozdil V "Prykincevi polozhennja" Zakonu Ukrainy "Pro reguljuvannja mistobudivnoi' dijal'nosti": pryjnjatyj 22 berezn. 2018 roku № 2363-VIII [Law of Ukraine On amendments to point 9 of section V "Final provisions" of the Law of Ukraine "On regulation of urban planning activity": adopted on 22 March 2018, № 2363-VIII]. (2018). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 17, art. 153 [in Ukrainian].
35. Nakaz Ministerstva regional'nogo rozvytku, budivnytva ta zhytlovo-komunal'nogo gospodarstva Ukrainy DBN B.2.2-12:2019 "Planuvannja i zabudova terytorij": vid 26.04.2019 № 104. Order of the Ministry of regional development, construction and housing and communal services of Ukraine SBC B.2.2-12: 2019 "Planning and construction of territories": from 26.04.2019 № 104 [in Ukrainian].

---

---

# КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО

---

---

УДК 343.22 DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019\(106\)10](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019(106)10)

**НІКІТЕНКО Віктор**

*E-mail:* viknik2411@ukr.net  
*ORCID:* 0000-0002-1785-1819

к. ю. н., доцент кафедри загальноправових дисциплін  
Київського національного  
торговельно-економічного університету  
вул. Кіото, 19, м. Київ, 02156, Україна

**ЛАНДІНА Анна**

*E-mail:* anna-lavanda@ukr.net  
*ORCID:* 0000-0002-3808-7573

к. ю. н., старший науковий співробітник відділу проблем  
кримінального права, кримінології та судоустрою  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України  
вул. Трьохсвятительська, 4, к. 204, м. Київ, 01106, Україна

## ПРОФЕСІЙНА НАЛЕЖНІСТЬ ЯК ОЗНАКА СПЕЦІАЛЬНОГО СУБ'ЄКТА ЗЛОЧИНУ

*Здійснено системний кримінологічний аналіз ознаки професійної належності спеціального суб'єкта злочину. Встановлено вплив наявності професійних навичок, вмінь та службових чи інших професійних повноважень на кримінальну відповідальність, а також вид і розмір покарання спеціального суб'єкта злочину.*

*Ключові слова:* спеціальний суб'єкт злочину, професійні якості, службове становище, особа злочинця.

*Никитенко В., Ландина А. Профессиональная принадлежность как признак специального субъекта преступления. Осуществлен системный криминологический анализ признаков профессиональной принадлежности специального субъекта преступления. Установлено влияние наличия профессиональных навыков, умений, служебных или иных профессиональных полномочий на уголовную ответственность, а также вид и размер наказания специального субъекта преступления.*

*Ключевые слова:* специальный субъект преступления, профессиональные качества, служебное положение, личность преступника.

**Постановка проблеми.** Поряд із загальним суб'єктом злочину у ч. 2 ст. 18 Кримінальним кодексом України (далі – ККУ) визнається поняття *спеціального суб'єкта злочину* – це фізична осудна особа, що вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність,

злочин, суб'єктом якого може бути лише певна особа. З цього виходить, що такий суб'єкт злочину, крім основних, має одну або декілька додаткових ознак. Ці ознаки впливають на кримінальну відповідальність, вид і розмір покарання, що призначається судом, та можливість застосування інших норм кримінального законодавства.

Перелік додаткових ознак особистості злочинця досить великий, тому вони поділяються на групи відповідно до різних критеріїв, одним з яких є соціальний стан особи. Такий стан має низку факторів, що визначають соціально-економічні, соціально-демографічні та інші ознаки особи, яка вчинила злочин, зокрема професію та особливі професійні якості, службові та/або функціональні обов'язки тощо.

Останнім часом особливої суспільної небезпечності набуває професійна злочинність, що підвищує актуальність питань, пов'язаних з особливостями кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочини, пов'язані з їхніми професійною належністю та діяльністю, навичками, вміннями тощо. Досліджуючи цей комплекс проблем, передусім важливо з'ясувати, як ознака професійної належності спеціального суб'єкта злочину впливає на його кримінальну відповідальність, а отже, й міру покарання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У кримінально-правовій науці вітчизняні науковці, як-от: П. П. Андрушко, М. І. Бажанов, А. М. Бойко, О. О. Дудоров, О. М. Костенко, В. Я. Тацій, М. І. Хавронюк та ін., приділяли значну увагу розв'язанню загальних теоретичних питань, пов'язаних із суб'єктом злочину. Окремі дослідження щодо встановлення юридичної сутності спеціального суб'єкта злочину та особливості його кримінальної відповідальності здійснювалися Д. В. Бараненком [1], В. В. Гладким [2], А. С. Осадчою [3], І. М. Федуловою [4]. Крім загальних питань цієї проблематики, детально вивчалися лише кримінально-правова характеристика суб'єкта корупційного злочину та службова особа як спеціальний суб'єкт злочину [2; 3]. Проте спеціальні ознаки, що стосуються професійних особливостей спеціального суб'єкта злочину, та як вони позначаються на суспільній небезпечності, досліджено недостатньо.

**Метою** статті є визначення впливу наявності професійних навичок, вмінь та службових чи інших професійних повноважень на кримінальну відповідальність спеціального суб'єкта злочину. У межах поставленої мети як *завдання* потрібно встановити значення та обумовленість ознаки професійної належності суб'єкта злочину, що впливає на кримінальну відповідальність і міру покарання.

**Матеріали та методи.** Методологічною основою цієї статті є низка загальнонаукових, спеціальних кримінально-правових та кримінологічних методів: системний, формально-юридичний, логічний, методи зіставлення й аналізу. Інформаційною базою – останні праці у досліджуваній сфері, чинні нормативно-правові акти, кримінологічний поняттєвий апарат.

**Результати дослідження.** Як зазначається, «особистість злочинця – це система соціально-значущих якостей і властивостей особи, яка вчинила злочин, переважно негативного характеру, що сформувалися у процесі її соціалізації, які самі по собі або у взаємодії із зовнішніми обставинами об'єктивної дійсності викликали вчинення злочину» [5, с. 350]. Своєю чергою, «особа злочинця – це сукупність істотних і стійких соціальних властивостей і ознак, соціально значущих біопсихологічних особливостей індивіда, які, об'єктивно реалізуючись у конкретному вчиненому злочині, надають вчиненому діянню характер суспільної небезпечності, а винній в цьому особі – властивості суспільної небезпечності, у зв'язку з чим вона і притягається до відповідальності, передбаченої кримінальним законом» [6, с. 37].

Особі злочинця притаманна низка ознак, які використовуються для його загальної характеристики, а також для встановлення необхідних засобів впливу на суб'єкт злочину і його посткримінальну поведінку: соціально-демографічні й морально-психологічні ознаки; кримінально-правова та соціально-рольова характеристики. Крім того, існують окремі критерії, які застосовуються для класифікації злочинців, а саме: за соціально-демографічними даними (стать, вік, місце проживання); за соціально-економічними показниками (освіта, професія, наявність чи відсутність роботи, матеріальне становище); за станом особи в момент вчинення злочину (алкогольне чи наркотичне сп'яніння, перебування у складі злочинної групи, в місцях позбавлення волі) [6, с. 37-39].

Ознаки професійної належності суб'єкта злочину визначаються сферою його професійної діяльності. Причому це стосується не характеру такої діяльності в цілому (наприклад сфера промислового виробництва чи сфера економіки тощо), важлива лише конкретна професія, що визначає особу як кваліфікованого спеціаліста у конкретній вузько-спеціалізованій галузі.

З огляду на теорію кримінального права та положення ст. 18 ККУ, спеціальний суб'єкт визначається певними ознаками, що мають прямий зв'язок із вчиненням ним злочину. І хоча кримінальне законодавство не визначає конкретно, які саме ці ознаки, зважаючи на зміст статей Особливої частини Кримінального кодексу України, вони є очевидними або прямо вбачаються зі змісту чи диспозицій бланкетних норм.

З урахуванням сутності соціального стану як критерію, що визначає суб'єкта злочину як спеціального, одним із них є професійна приналежність – професія, навички, вміння, які має особа і користується ними під час чи для вчинення злочину. Водночас це впливає на вид і розмір покарання та застосування інших заходів кримінально-правового характеру, яких може бути вжито у конкретних обставинах.

Так, кримінальне законодавство України передбачає відповідальність за злочини, для вчинення яких особа має опанувати певні професійні вміння, навички або мати певні службові обов'язки чи

повноваження. Особлива частина Кримінального кодексу України містить 246 злочинів (всього – 387), що становить 63,5 % загальної кількості злочинів, передбачених у ККУ, які можуть бути вчинені лише спеціальним суб'єктом, ознакою якого є професійні якості. Зазначимо, що тут враховано злочини як основного, так і кваліфікованого складу.

До таких злочинів, передусім, належать ті, що вчинюються службовими особами із використанням свого службового становища. Причому це стосується не лише злочинів, що вчинюються у сфері службової діяльності, а й злочинів, вчинення яких полегшується або обумовлюється тим, що суб'єкт злочину займається нею. Поняття службової особи як суб'єкта злочину визначено у ч. 3 ст. 18 ККУ: «службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління зі спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом». Суспільна небезпечність таких злочинів та проблеми, пов'язані з кримінальною відповідальністю осіб, що вчинюють злочини з використанням свого службового становища, підтверджується наявністю великої кількості досліджень у цій сфері [7–9]. До цих злочинів можна віднести ті, що вчинюються суддями, слідчими, представниками державних органів та органів внутрішніх справ, керівниками установ, організацій тощо.

Ще одна категорія спеціальних суб'єктів злочинів за професійною ознакою – медичні працівники. Вчинення ними злочинів у сфері медицини з використанням своїх професійних знань і вмінь є не лише суспільно небезпечними, а й суперечить самій сутності лікарської діяльності, оскільки медичні працівники всіх рівнів мають допомагати, а не шкодити життю та здоров'ю інших людей. Тому їхня протиправна діяльність є однією із найбільш небезпечних.

Крім того, суспільною небезпечністю також вирізняються злочини у сфері експлуатації транспорту, оскільки сам транспорт, незалежно від виду, є джерелом підвищеної небезпеки. Особи ж, які скоюють злочини, пов'язані з практичною експлуатацією транспорту, мають професійні навички для того, щоб використовувати технічні можливості транспортних засобів за призначенням безпечними для оточення способами. І саме порушення правил поведінки з різними видами транспорту є суспільно небезпечним, оскільки є загрозою, як правило, не для однієї особи.

Також до злочинів, що вчинюються особами певної професійної належності, віднесено злочини проти порядку несення військової служби (військові злочини). Злочини у цій сфері можуть вчинюватися лише особами, які є військовими за професією.

Додамо, що низка злочинів, які не містять прямої вказівки на суб'єкта – працівника певної сфери діяльності, не можуть вчинятися будь-якими особами без наявності відповідних знань, вмінь та навичок. Такими протиправними діяннями є, зокрема, злочини у сфері фінансової, банківської, економічної, підприємницької діяльності, а також більшість суспільно небезпечних діянь, пов'язаних із порушенням безпеки виробництва. Вчинити такі злочини, не маючи певних знань і професійних навичок, майже неможливо.

Вказане вище породжує цілком логічні запитання, *по-перше*, у чому полягає суспільна небезпечність протиправних діянь, вчинених особами певних професій, і, *по-друге*, з яких причин низка злочинів, що вчинюються спеціальними суб'єктами злочинів (переважно особами, що використовують для цього своє службове становище), характеризується підвищеним ступенем суспільної небезпечності.

Відповідь на перше запитання лежить у площині сутності самих злочинів, а саме: особи, які опанували певні професійні навички, вміння, зобов'язані виконувати свої функціональні обов'язки на належному рівні, оскільки від цього залежить безпека у певних галузях для всього суспільства або його частини. Це стосується, зокрема, злочинів, що вчинюються особами, які зобов'язані забезпечувати безпеку в різних сферах життєдіяльності (наприклад у сфері забезпечення екологічної безпеки, промислового виробництва, надання медичних та певного виду інших послуг, виготовлення низки товарів тощо). Крім того, вчинення низки злочинів обумовлено тим, що особи мають можливість вчинити такі протиправні діяння в силу своїх професійних якостей та, як наслідок, за наявності доступу до певних засобів і способів вчинення відповідних злочинів (зокрема, це злочини у сфері банківської, фінансової діяльності, в економічній та податковій сферах тощо). Наявність відповідних професійних якостей і доступу до потрібних ресурсів підвищує шанси злочинців щодо вчинення бажаних злочинних діянь та/або отримання необхідного злочинного результату. А це, своєю чергою, підвищує рівень суспільної небезпечності і такої діяльності, й осіб, що вчинюють злочини з використанням власних професійних якостей.

Щодо другого запитання, то особи, які використовують своє службове становище для вчинення злочину, саме завдяки тому, що мають службові повноваження у деяких сферах (як на промислових, виробничих, так і на державних підприємствах та в установах), забезпечують собі дуже високу ймовірність доведення злочину до кінця й отримання бажаного результату. Це обумовлюється тим, що особи мають певні владні, службові або інші керівні повноваження, що

використовують як важелі впливу на інших осіб з метою забезпечення собі безперешкодного вчинення бажаних діянь та/або досягнення бажаного злочинного результату. Але, як правило, особи, що наділені певними службовими повноваженнями, мають і службові обов'язки, які переважно спрямовані на забезпечення чи встановлення правопорядку діяльності у підвладних їм важливих сферах життєдіяльності. І вчинення злочинів у цих сферах службовими особами з використанням свого службового становища порушує цей правопорядок, що перешкоджає нормальному функціонуванню низки державних та інших органів, що негативно позначається на всіх сферах життєдіяльності суспільства в цілому. Все зазначене й обумовлює суспільну небезпечність вказаних злочинів, а також службових осіб, що вчинюють злочини із використанням свого службового становища.

Водночас підвищений ступінь суспільної небезпечності як діянь, що вчинюються, так і осіб, що вчинюють злочини із використанням власних професійних якостей, службових чи іншого роду повноважень, впливає на кримінальну відповідальність цих спеціальних суб'єктів злочинів та покарання, що призначається (його вид та розмір). Відповідно, чим вище рівень суспільної небезпечності, тим суворіше має бути призначене покарання (основне та додаткове).

Варто зазначити, що в Розділі X Загальної частини ККУ містяться окремі види покарань, які можуть бути застосовані лише до суб'єктів зі спеціальними ознаками, пов'язаних із професійною діяльністю. Йдеться про позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу (ст. 54); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 55); службові обмеження для військовослужбовців (ст. 58); тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців (ст. 62). Ці статті застосовуються під час призначення додаткового покарання з урахуванням ознаки спеціального суб'єкта злочину, як-от: посада або рід занять, що визначає його професійну належність.

**Висновки.** Ознака професійної належності спеціального суб'єкта злочину має визначальний вплив на кримінальну відповідальність у переважній більшості злочинів, передбачених Особливою частиною Кримінального кодексу України. Злочини, вчинені особами, які опанували певні професійні навички, вміння тощо, а також службовими особами, що використовують для цього своє службове становище, мають підвищений ступінь суспільної небезпечності як самих злочинних діянь, так і осіб, що їх вчинюють. Підвищений ступінь суспільної небезпечності як діянь, що вчинюються, так і осіб, що вчинюють злочини із використанням власних професійних якостей, службових чи іншого роду повноважень, впливає на кримінальну відповідальність цих спеціальних суб'єктів злочинів та вид і розмір покарання у бік його збільшення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бараненко Д. В. Спеціальний суб'єкт злочину: кримінально-правовий аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. К., 2009. 19 с.
2. Гладкий В. В. Суб'єкт корупційного злочину крізь призму теорії корупційних відносин. Київ: Препрінт, 2018. 149 с.
3. Осадча А. С. Спеціальний суб'єкт злочину: генезис, функції, проблеми кваліфікації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2015. 229 с.
4. Федулова І. М. Кримінально-правова характеристика суб'єкта злочину, передбаченого статтею 206-2 Кримінального кодексу України. *Науковий вісник Львівського університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2017. Вип. 4. С. 308-318.
5. Дьоменко С. В. Спирні питання визначення поняття «особистість злочинця». *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 45. С. 348-352.
6. Даньшин І. М., Голіна В. В., Валуйська М. Ю. та ін. Криминологія: Загальна та особлива частини; за заг. ред. В. В. Голіни. 2-ге вид., перероб. і доп. Харків: Право, 2009. 288 с.
7. Кісілюк Е. М. Службова особа як суб'єкт корупційних злочинів. *Кримінально-правові та криминологічні засади протидії корупції*: зб. тез доп. V Міжнар. наук.-практ. конф. (31 бер. 2017 р., м. Харків). Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. С. 95-96.
8. Андрушко П. П. Службова особа як спеціальний суб'єкт злочину. *Юридичний Вісник України*. 2011. № 24. С. 23-26.
9. Максимович Р. Л. Поняття службової особи у кримінальному праві України. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2008. 304 с.

*Стаття надійшла до редакції 21.10.2019.*

***Nikitenko V., Landina A. Professional identity as a sign of a special crime subject.***

***Background.*** In recent years, professional crime has become a particular public danger. Therefore, the issues related to the peculiarities of criminal responsibility of persons who committed crimes related to their professional affiliation, profession, skills, abilities, etc., are of particular relevance

***Analysis of recent research and publications.*** Questions of criminal responsibility of special subjects of a crime were studied in the theory of criminal law at the present stage of development by such scientists as D. V. Baranenko, A. S. Osadchey and others.

The ***aim*** of this article is to establish the impact of the presence of professional skills, abilities and official or other professional powers on the criminal responsibility of the special subject of the crime.

***Materials and methods.*** The methodological basis of this article is a number of General scientific, special criminal law and criminological methods. The materials used were the latest work in the field under study, the existing legal acts and criminological conceptual apparatus.

***Results.*** Based on the definition of the essence of social status as a criterion that defines the subject of the crime as a special, one of them is professional affiliation-profession, skills, abilities that a person owns and that she uses during the Commission of the crime. This causes a public danger of crimes, as well as persons who commit crimes using their professional qualities.

***Conclusion.*** The availability of professional qualities and availability of the necessary resources, certain power, official or other governing powers, which are used as leverage over others, increases the chances of criminals to commit the desired criminal acts and / or obtain the desired criminal result.

***Keywords:*** special subject of crime, professional qualities, official position, personality of the criminal.

## REFERENCES

1. Baranenko, D. V. (2009). Special'nyj sub'jekt zlochynu: kryminal'no-pravovyj analiz [Special subject of crime: criminal law analysis] *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyi'v [in Ukrainian].
2. Gladkyj, V. V. (2018). Sub'jekt korupcijnogo zlochynu kriz' pryzmu teorii' korupcijnyh vidnosyn [The subject of corruption offence through the prism of the theory of corruption relations]. Kyi'v: Preprint [in Ukrainian].
3. Osadcha, A. S. (2015). Special'nyj sub'jekt zlochynu: genezys, funkcii', problemy kvalifikacii' [Special subject of crime: genesis, functions, qualification problems]. *Candidate's thesis*. Harkiv [in Ukrainian].
4. Fedulova, I. M. (2017). Kryminal'no-pravova harakterystyka sub'jekta zlochynu, peredbachenogo statteju 206-2 Kryminal'nogo kodeksu Ukrai'ny [Criminal legal characteristics of the subject of crime under the article 206-2 of the Criminal Code of Ukraine]. *Naukovyj visnyk L'viv's'kogo universytetu vnutrishnih sprav: serija jurydychna – Scientific bulletin of Lviv University of Internal Affairs: Legal Series*. (Iss. 4), (pp. 308-318) [in Ukrainian].
5. D'omenko, S. V. (2009). Spirni pytannja vyznachennja ponjattja "osobystist' zlochyncja" [Controversial issues concerning the definition of the term "the identity of the offender"]. *Aktual'ni problemy derzhavy i prava – Actual problems of the state and law*. (Iss. 45), (pp. 348-352) [in Ukrainian].
6. Dan'shyn, I. M., Golina, V. V., & Valuj's'ka, M. Ju. et al. (2009). Kryminologija: Zagal'na ta osoblyva chastyny [Criminology: General and special parts]. V. V. Golina (Eds.). (2nd ed., rev.). Harkiv: Pravo [in Ukrainian].
7. Kisiljuk, E. M. (2017). Sluzhbova osoba jak sub'jekt korupcijnyh zlochyniv [Officer as a subject of corruption crimes]. *Kryminal'no-pravovi ta kryminologichni zasady protydii' korupcii' – Criminal-legal and criminological principles of counteraction to corruption: Zbirnyk tez dopovidej V Mizhnarodnoi' naukovo-praktychnoi' konferenciji' – Collection of abstracts of the International Conference*, (31. 03), (pp. 95-96). Harkiv: Harkivs'kiy nacional'nyj universytet vnutrishnih sprav [in Ukrainian].
8. Andrushko, P. P. (2011). Sluzhbova osoba jak special'nyj sub'jekt zlochynu [Officer as a special subject of crime]. *Jurydychnyj Visnyk Ukrai'ny – Legal bulletin of Ukraine*, 24, 23-26 [in Ukrainian].
9. Maksymovych, R. L. (2008). Ponjattja sluzhbovoi' osoby u kryminal'nomu pravi Ukrai'ny [The concept of an official in the criminal law of Ukraine]. L'viv: L'vivc'kyj derzhavnyj universytet vnutrishnih sprav [in Ukrainian].

**ПОЛОНКА Іванна** к. ю. н., заступник завідувача кафедри професійних та спеціальних правових дисциплін ПВНЗ  
E-mail: [ivanka.polonka@gmail.com](mailto:ivanka.polonka@gmail.com) «Буковинський університет»  
ORCID: 0000-0001-8928-9098 вул. Дарвіна, 2-А, м. Чернівці, 58000, Україна

## КРИТЕРІЙ НЕОСУДНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИПРАВНОГО ДІЯННЯ

*Здійснено порівняльно-пізнавальний аналіз норм іноземних держав щодо критеріїв неосудності невеликоздатних суб'єктів об'єктивно протиправного діяння. Розглянуто розуміння категорій «неосудність» та «обмежена осудність» у романо-германській, релігійній та далекозахідній правових сім'ях. Надано авторські пропозиції, які доречно врахувати в Україні для вдосконалення інституту об'єктивно протиправного діяння.*

*Ключові слова:* об'єктивно протиправне діяння, неосудність, обмежена осудність, медичний критерій неосудності, юридичний критерій неосудності.

***Полонка І. Критерии невменяемости субъектов противоправного деяния.** Проведен сравнительно-познавательный анализ норм иностранных государств относительно критериев невменяемости невеликоздатных субъектов объективно противоправного деяния. Рассмотрено понимание категорий «невменяемость» и «ограниченная вменяемость» в романо-германской, религиозной и дальневосточной правовых семьях. Выведены авторские предложения, которые целесообразно учитывать в Украине для совершенствования института объективно противоправного деяния.*

*Ключевые слова:* объективно противоправное деяние, невменяемость, ограниченная вменяемость, медицинский критерий невменяемости, юридический критерий невменяемости.

**Постановка проблеми.** Попри те, що об'єктивно протиправне діяння (ОПД) є новою категорією у теорії права, його практична значущість і водночас неоднозначність розуміння спонукає до більш детального вивчення.

Одними з найбільш суперечливих у цій сфері є питання кваліфікації протиправних діянь, вчинених невеликоздатними суб'єктами, тому що і самі протиправні діяння, і саме такі суб'єкти обумовлюються не тільки юриспруденцією, а й тим, що їх розуміння знаходиться на перетині з іншими галузями знань, що підтверджує складність досліджуваного інституту та констатує його комплексний характер. Вирішення цієї проблеми вимагає нових підходів з урахуванням компаративного аналізу законодавства зарубіжних країн.

Світова європейська спільнота демонструє суттєві зміни у структурі та динаміці неправомірного діяння, що супроводжується визнанням основної ідеї у сфері права – *пріоритету загальнолюдських цінностей*. Особливого значення набуває переосмислення об'єктивної оцінки впливу фізичного чи психічного стану особи на її поведінку.

Саме тому **метою** статті є порівняльно-пізнавальне вивчення норм іноземних держав щодо критеріїв неосудності неделіктоздатних суб'єктів об'єктивно протиправного діяння.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Як вітчизняна, так і зарубіжна юридична наука приділяє увагу вивченню інституту неделіктоздатних суб'єктів, у тому числі й неосудних. На дисертаційному рівні наведені категорії розглядали такі вчені: О. Горох, О. Зайцев, Н. Ортинська, О. Плашовецький [1–4] та ін.

Разом з тим, результати аналізу публікацій свідчать, що порівняльно-правові аспекти розуміння різновидів ОПД у науковій літературі в Україні та за її межами вивчалися лише фрагментарно. Це дало підстави звернутися до нормативних джерел іноземних держав щодо критерію неосудності неделіктоздатних суб'єктів об'єктивно протиправного діяння.

**Матеріали та методи.** Теоретичну основу статті становили наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених, які досліджували критерії неосудності неделіктоздатних суб'єктів ОПД. У ході дослідження використано філософські методи пізнання: діалектичний, загальнонаукові (аналіз та синтез, моделювання, абстрагування) та спеціальні, що застосовуються при тлумаченні норм права, проведенні порівняльно-правового аналізу.

**Результати дослідження.** У попередніх працях запропоновано такі складові об'єктивно-протиправного діяння: діяння неделіктоздатних суб'єктів; невинувате діяння («казусне» (випадкове) здійснення суспільно шкідливого діяння; діяння під впливом непереборної сили («форс-мажор»); об'єктивно-протиправні рішення [5, с. 24].

Чіткої диференціації різновидів та самого поняття об'єктивно-протиправного діяння у законодавстві та наукових джерелах іноземних країн не виявлено. Однак його складові, що активно досліджуються вченими провідних держав світу, зазвичай, нормативно врегульовані. Спробуємо проаналізувати їх основні характеристики та виявити, наскільки вони є актуальним для України і що можна запропонувати нашій державі перейняти для вдосконалення вітчизняного законодавства та теорії права.

Зупинимося детальніше на вивченні протиправних діянь, які скоєні *неделіктоздатними суб'єктами*. Якщо категорія «деліктоздатність» співвідноситься із здатністю особи нести відповідальність за вчинені протиправні діяння, то протилежний зміст можна застосувати до неделіктоздатних суб'єктів.

Проблема визнання осіб неосудними, зважаючи на вагому роль у сфері права, завжди хвилювала громадськість, учених і законодавців. Вирішення її має пріоритетне значення, особливо того, що стосується звільнення від відповідальності вказаних осіб.

Згідно із кримінальним законодавством більшості країн *неосудність* має два критерії: *медичний* (наявність в особі хворобливого стану психіки) і *юридичний* (відсутність в особі здатності або усвідомлювати фактичний характер і суспільну небезпеку своїх дій (бездіяльності), тобто інтелектуальна ознака, або керувати ними – вольова ознака). Критерії неосудності та обмеженої осудності по окремих країнах за правовими сім'ями зведено у *таблиці*.

## Критерії неосудності та обмеженої осудності у країнах за правовими сім'ями

Країна	Медичний (біологічний)		Юридичний (психологічний)	
	неосудність	обмежена осудність	неосудність	обмежена осудність
Романо-германські				
Франція	Наявність психічного або нервово-психічного розладу	Ідентична до повної неосудності	Відсутність здатності усвідомлювати або контролювати свої дії	Зниження здатності усвідомлювати або контролювати свої дії
Федеративна Республіка Німеччина (ФРН)	Наявність хворобливого психічного розладу, глибокого розладу свідомості, недоумства або іншого тяжкого психічного відхилення	Аналогічна повній неосудності	Нездатність усвідомлювати протиправність діяння або діяти з усвідомленням його протиправності	Суттєве зменшення здатності особи усвідомлювати протиправність діяння або діяти з усвідомленням його протиправності
Іспанія	Психічні відхилення чи порушення психічної діяльності; стан ненавмисного сп'яніння; вроджені психічні вади	Кримінальний кодекс (КК) Іспанії 1995 р. – відсутня спеціальна стаття, присвячена обмеженій осудності*	Нездатність усвідомлювати протиправність скоєного діяння або керувати своїми діями	Нездатність розуміти незаконність вчинення протиправного діяння
Релігійні				
Судан	Тимчасове або постійне божевілля; сон або втрата свідомості; наркотичне або алкогольне сп'яніння, якщо особа вживала наркотики або алкоголь поза своєю волею в результаті примусу, необхідності або помилково	–	Нездатність усвідомлювати протиправність скоєного діяння або керувати своїми діями	–
Ізраїль	Душевна хвороба або дефект розумової діяльності	Закон про кримінальне право Ізраїлю в ст. 300 передбачає можливість пом'якшення покарання особі за умисне вбивство, якщо воно вчинене «у стані, в якому через серйозний душевний розлад або дефект розумової діяльності була значно обмежена можливість обвинувачення»	Неспроможність особи по суті розуміти те, що вона робить, або усвідомлювати порочність такого діяння; або утриматися від вчинення такого діяння	Значно обмежена можливість особи розуміти те, що вона робить, але не настільки, щоб вона не могла, як це передбачено ст. 34 (неосудність), розуміти, що скоює, або усвідомлювати порочність такого діяння; або втриматися від його вчинення
Далекосхідні				
Японія	«Психічна ненормальність»	–	–	–
Китай	Наявність психічного захворювання	Наявність психічного захворювання; відносно осіб, що є глухоними та сліпими	Нездатність особи усвідомлювати свої дії або керувати ними	Відносно осіб, що не втратили повністю здатність усвідомлювати свої дії або керувати ними

\* Цей кодекс містить перелік пом'якшуючих кримінальну відповідальність обставин (ст. 22 КК), дві з яких звертають на себе увагу – ті, що стосуються психічних розладів. Йдеться про вчинення діяння під впливом глибокої пристрасті до речовин, зазначених у пункті 2 ст. 21 КК (алкоголь, токсичні або одурманюючі засоби, психотропні речовини та інші), і у стані затьмарення або іншому стані афекту, обумовленого серйозними причинами.

*Романо-германська правова система* характеризується достатньо обґрунтованим та виваженим законодавством. Досліджуваний інститут не є винятком, і у нормативно-правовій базі більшості держав питання про неосудність особи є офіційно закріпленим.

Основним критерієм визнання особи неосудною у кримінальному законодавстві європейських країн є виявлення у неї психічного розладу, що провокує за собою юридичний критерій з його вольовим та інтелектуальним компонентами як самостійних (див. *таблицю*). Наявність їх обох надає можливість зробити висновок про неосудність особи.

Формулювання неосудності у французькому КК (див. *таблицю*) точно і повно відображає два його критерії: юридичний і медичний. У законодавстві Франції врегульованим є питання і про обмежену осудність, хоча власне її назва як така відсутня. Норма, що її регулює, передбачає пом'якшення обсягу кримінального покарання у разі психічного та нервово-психічного розладу, які знижують здатність усвідомлювати чи перешкоджають можливості контролювати свої дії [6, с. 198]. Тобто стан обмеженої осудності не виключає злочинності діяння і кримінальної відповідальності (на відміну від повної неосудності), а дає змогу застосувати до особи, визнаної обмежено осудною, заходи медичного характеру. Ці особи будуть відбувати покарання у спеціалізованих установах, режим яких поєднує тюремне ув'язнення і проведення медично-психіатричних заходів.

З точки зору французького права, наявність тих або інших обставин безпосередньо впливає на правові наслідки для особи, що вчинила описане в законі неправомірне діяння. Так, у разі неосудності, хоча кримінальне переслідування і припиняється, слідчі й юрисдикційні органи можуть визнати особу такою, яка несе небезпеку для суспільства, і застосувати до неї заходи, що не є покаранням: для малолітньої особи (до 13 років) – заходи виховного характеру, для психічно хворого – заходи медичного характеру.

У Німеччині норми, що виключають протиправність або провину, не систематизовані, на відміну від Франції, і містяться не тільки у КК Німеччини, але і в інших нормативних актах.

Правовому регулюванню цього інституту присвячена гл. 4 п. 2 КК ФРН: «Обставини, які виключають кримінальну відповідальність»<sup>1</sup>. Але у німецькій правовій доктрині вони мають дещо іншу назву. З цього приводу точиться багато суперечок, так як цей інститут має декілька понять: обставини, які виключають відповідальність особи; обставини, які виключають протиправність діяння; підстави виправдання.

У § 20 чинного КК ФРН є положення про те, що без провини діє той, хто при вчиненні діяння, внаслідок хворобливого психічного розладу, глибокого розладу свідомості, недоумства або іншого тяжкого психічного відхилення не здатний усвідомлювати протиправність

<sup>1</sup> Усі цитати з іншомовних джерел наведено у перекладі автора статті.

діяння або діяти з усвідомленням його протиправності [7]. Неосудна особа не визнається винною і не карається, хоча вольовий критерій (здатність контролювати свої дії) може і не виповнюватися у конкретному випадку.

Якщо особа вчинила діяння у стані зменшеної осудності, то відповідно до чинних норм КК ФРН суд зобов'язаний пом'якшити їй покарання (див. *таблицю*).

Цікавою є норма гл. 1 КК ФРН, де надається визначення поняття «неосудність дитини», яку законодавець пов'язує лише з недосягненням особою 14 років. Тобто особа, яка не досягла цього віку, є неосудною, бо позбавлена можливості належного усвідомлення своєї поведінки та можливості адекватно керувати своїми діями.

У КК Іспанії (див. *таблицю*) не використовуються безпосередньо поняття «неосудність» та «обмежена осудність». За ознаками можна знайти у ч. 1 ст. 21 КК Іспанії лише категорію неосудності серед обставин, які є підставою звільнення від кримінальної відповідальності, а саме: неможливість для особи усвідомлювати протиправність скоєного нею діяння або керувати своїми діями через будь-які психічні відхилення або порушення під час вчинення кримінального діяння [8].

Аналогічний підхід спостерігається і у законодавстві Франції: *по-перше*, не застосовуються поняття неосудності та обмеженої осудності; *по-друге*, кримінально-правові інститути, які за ознаками є тотожними неосудності, розглядаються серед обставин, які виключають застосування кримінальної відповідальності.

Таким чином, у країнах романо-германської правової сім'ї питання неосудності особи вирішується, як правило, у межах родового поняття обставин, що виключають кримінальну відповідальність особи. Якщо у КК ФРН однією з цих обставин і є неосудність, то у кримінальному законодавстві Франції та Іспанії, сам термін «неосудність» не використовується. До прикладу, у Франції замість поняття неосудності зазначені його медичні причини – психічний чи нервово-психічний розлад; в Іспанії такими причинами є психічні відхилення чи порушення психічної діяльності; стан ненавмисного сп'яніння; вроджені психічні вади.

Для позначення явища обмеженої осудності у країнах романо-германської правової сім'ї законодавці використовують, як правило, терміни «обмежена осудність» чи «зменшена осудність» або ж, взагалі не вживаючи конкретних понять, дають його визначення та характеризують кримінально-правові наслідки. У цьому контексті термінологічна невизначеність та неврегульованість досліджуваного інституту вносить певні труднощі при практичному використанні цих норм. Хоча законодавча варіація правових наслідків вчинення діяння у стані обмеженої осудності заслуговує позитивної оцінки, оскільки у законі міститься вказівка на конкретне судове рішення – пом'якшення кримінальної відповідальності та покарання.

Цікавою є норма КК ФРН, де виведено особливий вид неосудності – вікову. Законодавець надає особливого значення взаємозв'язку між віком, рівнем розумового розвитку та можливістю належним чином усвідомлювати протиправність діяння. Підтримуючи цю позицію, вважаємо, що у зв'язку з рівнем фізичного, морального та психічного (психологічного) розвитку неповнолітнього має існувати чіткий механізм настання кримінальної відповідальності.

У країнах *релігійної правової сім'ї* у кримінальному праві єдиного переліку обставин, що виключають злочинні діяння, не розроблено. Більше того, у класичному мусульманському кримінальному праві немає і загальноживаного поняття неосудності, а через його клерикальні особливості цей стан визначається як психічний, що виключає здатність особи розрізняти добро і зло та вибирати між ними (див. *таблицю*) [9].

Відповідно стан неосудності в законодавстві Судану характеризується наявністю двох критеріїв: психологічного та юридичного (ст. 10 КК Судану 1991 р.) [10]. У ст. 34 Закону «Про кримінальне право Ізраїлю», вживаючи категорію «неосудність», слід зважувати на наявність певних обставин. Цей закон, на відміну від законодавства Судану, містить норму і про обмежену осудність. У цьому контексті під важким душевним станом розуміють стан, зумовлений жорстоким і тривалим знуцанням над особою або над членом її сім'ї, вчиненим особою, смерть якому заподіяв обвинувачений [11].

Проаналізувавши стан неосудності у країнах *релігійної правової сім'ї*, дійдемо висновку, що зазначена проблема має законодавче закріплення, і це вже є великим досягненням для цієї правової системи. Медичний критерій неосудності має дещо специфічні ознаки, як наприклад, сон або втрата свідомості у КК Судану. Однак, незважаючи на позитивну тенденцію врегулювання цього інституту у країнах *релігійної правової сім'ї*, необхідним є більш точне та аргументоване вираження медичного та юридичного критеріїв неосудності. Тому що без їх чіткого поділу важко стати на захист психічно хворих людей та попередити їх негативний вплив на інших осіб та суспільство в цілому.

У *далекосхідних країнах* безпосередньою причиною неосудності особи є різного роду психічні розлади (ст. 18 КК КНР та ст. 39 КК Японії), хоча сама категорія і її причини розглядаються у межах родового поняття обставин, що виключають кримінальну відповідальність (див. *таблицю*).

У кримінальному законодавстві Японії не використовується термін «неосудність», у подібних випадках йдеться про слабоумство або «психічну ненормальність», які належать до обставин, що не створюють склад злочину або пом'якшують покарання. Сама норма, що виражає інститут неосудності, сформульована досить лаконічно у ч. 1 ст. 39 КК Японії: «дія, вчинена психічно ненормальним, не карається» [12, с. 52]. Тобто медичний критерій сформульовано дуже стисло і не обґрунтовано, а юридичний взагалі відсутній.

У ч. 2 ст. 39 КК Японії йдеться про пом'якшення «покарання за дію, вчинену слабоумним» [12, с. 53]. Причому, кодекс не містить будь-яких юридичних ознак, що визначають, яким чином такий стан людини встановлюється. Слабоумство, на думку японського законодавця, не є медичним критерієм неосудності. Ймовірно, йдеться про легкі форми слабоумства, що не виключають усвідомлено-вольової поведінки.

У ст. 8 КК КНР зазначено, що особи, які страждають психічними захворюваннями, за шкідливі наслідки, що виникли у момент, коли вони не могли усвідомлювати свої дії або керувати ними, не несуть кримінальної відповідальності, натомість члени їх сімей або опікуни зобов'язані посилювати контроль над цими особами і забезпечити їх лікування [13].

Питання обмеженої осудності врегульоване у ч. 3 ст. 18 КК КНР, де вказано, що «особи, які страждають психічними захворюваннями та вчинили злочини, якщо не втратили повністю здатність усвідомлювати свої дії або керувати ними, повинні притягуватися до кримінальної відповідальності; однак їм може бути призначене більш м'яке покарання або покарання нижче нижчої межі» [13].

У ст. 19 КК КНР йдеться про такий різновид обмеженої осудності, як вчинення неправомірних діянь сліпими або глухонімими особами. Зокрема, говориться про те, що у випадках, коли злочин було вчинено сліпим чи глухонімих, суд може пом'якшити покарання або взагалі звільнити таку особу від покарання [13]. Зважаючи на обмежені можливості фізичного сприйняття світу цих осіб, зазначена норма має вагомий гуманний зміст. Однак, під час застосування її на практиці, залежно від конкретної юридичної справи, встановити правосуддя судовим та правоохоронним органам видається нелегко. Можливо тому ідентична норма виключена зі ст. 40 КК Японії, і наразі ця категорія осіб є повністю осудними нижче нижчої межі.

**Висновки.** У результаті аналізу законодавства країн окремих правових систем світу щодо вчинення неправомірного діяння неделіктоздатними суб'єктами встановлено, що чітке поняття цієї категорії у сучасному законодавстві іноземних держав відсутнє. Здебільшого стан неосудності визначається через його причини, які і є критерієм звільнення особи від відповідальності. До них відносять різного роду психічні розлади та психічні захворювання, які мають дещо схожий зміст, однак різняться юридичною та медичною термінологією.

Цікавим для України є досвід держав романо-германської правової сім'ї, так як законодавство розглянутих країн є найбільш обґрунтованим, логічно узгодженим та відповідає реаліям вимог новітніх тенденцій глобалізації юриспруденції.

У країнах, що входять до релігійної правової сім'ї, навіть офіційне закріплення критеріїв неосудності неделіктоздатних суб'єктів не завжди має позитивний характер, через те, що: по-перше, ці норми сформульовані на основі релігійно-правових джерел права; а по-друге, їх клерикальні особливості мають радше філософський зміст, ніж юридичний.

Нормативно-правова база далекосхідних країн також залишила поза практикою свого застосування належне формулювання медичного та юридичного критеріїв неосудності неделіктоздатних суб'єктів. А наявна термінологія викликає більше запитань, ніж дає відповіді при вирішенні конкретних проблем у цій сфері у практичному застосуванні.

Перспективою подальших досліджень є вивчення законодавства країн, які входять до англо-американської правової системи, що регулює проблему критеріїв неосудності неделіктоздатних суб'єктів об'єктивно протиправного діяння, з метою комплексного розкриття цього питання з урахуванням позиції, нормативної бази та судової практики цієї правової сім'ї.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Горох О. П. Сучасні кримінально-правові проблеми звільнення від покарання та його відбування: монографія; за наук. ред. А. А. Музики. Київ: Дакор, 2019. 676 с.
2. Зайцев О. В. Деякі проблеми визначення формули неосудності у кримінальному праві України. *Вісник Асоціації кримінального права України*. Харків, 2015. Вип. 1 (4). С. 113-123.
3. Оргинська Н. В. Правовий статус неповнолітніх: теоретико-правове дослідження: дис. ... на здобуття наукового ступеня д. ю. н. Львів: Львівська політехніка, 2017. 524 с.
4. Плашовецький О. А. Кримінально-правова диференціація віку: дис. ... на здобуття наукового ступеня к. н. ю. Львів, 2017. 200 с.
5. Полонка І. А. Об'єктивно-протиправне діяння: підхід структурно-комплексного розуміння. *Право та державне управління*. 2017. № 2. С. 17-25.
6. Уголовный кодекс Франции; науч. ред. Л. В. Головки, Н.Е. Крылова; пер. с фр. Н. Е. Крыловой. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. 650 с.
7. Головненков П. В. Уголовное уложение Федеративной Республики Германии: научно-практический комментарий и перевод текста закона. 2-е изд. М.: Проспект, 2016. 312 с.
8. Кримінальний кодекс Королівства Іспанія; за ред. В. Л. Менчинського; пер. з ісп. О. В. Лішевської. Київ: ОВК, 2016. 284 с.
9. Mohamed Al Awabdeh. History and prospect of Islamic Criminal Law with respect to the Human Rights. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Dr. jur. Berlin, 2005. 135.
10. Амин Омар Ахмед Бабикиер. Развитие уголовного законодательства Судана (Основные институты общей части): дис. ... к. ю. н. : 12.00.08. М., 1999. 170 с.
11. Закон об уголовном праве Израиля. Пред., пер. с иврита М. Дорфман; науч. ред. Н. И. Мацнев. СПб.: Юридический Центр Пресс, 2005. 268 с.
12. Уголовный кодекс Японии; науч. ред. и пред. А. И. Коробеева. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. 226с.
13. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики; под ред. А. И. Коробеева, пер. с кит. Д. В. Вичикова. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. 303 с.

*Стаття надійшла до редакції 17.09.2019.*

#### ***Polonka I. Criteria for insanity of the subjects of the illegal act.***

***Background.*** *The global European community demonstrates significant changes in the structure and dynamics of wrongdoing, which is accompanied by the recognition of the fundamental idea of the priority of human values. The rethinking of an objective assessment of the influence of a person's physical or mental state on his behavior is of particular importance.*

*Analysis of recent research and publications* has shown that, despite the existence of some scientific advances, the important scientific and practical problem on determining the criterion of insanity of non-indictable subjects of objectively unlawful acts remains unresolved.

The **aim** of the article is to study comparatively cognitive norms of foreign states with respect to the criteria of insanity of non-indictable subjects of objectively unlawful acts.

**Materials and methods.** In the course of the research philosophical methods of cognition, general scientific and special methods used in interpreting the rules of law, conducting comparative legal analysis were used.

**Results.** The comparative-cognitive analysis of foreign states' norms regarding the criteria of insanity of non-indictable subjects of objectively unlawful acts is presented. Understanding the categories «insanity» and «diminished sanity» is considered in Romano-German, religious and Far Eastern legal families. Based on the results of this study, a set of proposals has been developed that should be considered in Ukraine in order to improve the objectively unlawful act.

**Conclusion.** As a result of the analysis of the legislation of the countries of the separate legal systems of the world concerning the committing of illegal acts by non-indictable subjects, it is established that there is no clear concept of this category in the modern legislation of foreign states.

The experience of the states of the Romano-German legal family is interesting for Ukraine, since the legislation of the countries in question is the most grounded, logical and consistent and meets the realities of the requirements of the latest trends in the globalization of jurisprudence.

The prospects for further research are determined, in particular: study of the legislation of the countries that are part of the Anglo-American legal system, which regulates the criteria problem of insanity of non-indictable subjects of objectively unlawful acts, in order to comprehensively cover this issue taking into account the position, normative framework and case law of this legal family.

**Keywords:** objectively unlawful act, insanity, diminished sanity, medical criterion of insanity, legal criterion of insanity.

## REFERENCES

1. Goroh, O. P. (2019). *Suchasni kryminal'no-pravovi problemy zvil'nennja vid pokarannja ta jogo vidbuvannja* [Modern criminal-legal problems of release from punishment and its serving]. A. A. Muzyka (Ed.). Kyiv: Dakor [in Ukrainian].
2. Zajcev, O. V. (2015). Dejaki problemy vyznachennja formuly neosudnosti u kryminal'nomu pravi Ukrai'ny [Some problems of determining the formula of insanity in the criminal law of Ukraine]. *Visnyk Asocjacji' kryminal'nogo prava Ukrai'ny – Bulletin of the Association of Criminal Law of Ukraine*. (Vol. 1 (4). (pp. 113-123) [in Ukrainian].
3. Ortyns'ka, N. V. (2017). *Pravovyj status nepovnolitnih: teoretyko-pravove doslidzhennja* [Juvenile legal status: a theoretical and legal study]. Doctor's thesis. L'viv: L'vivs'ka politehnika [in Ukrainian].
4. Plashovec'kyj, O. A. (2017). *Kryminal'no-pravova dyferenciacija viku* [Criminal legal differentiation of age]. Candidate's thesis. L'viv [in Ukrainian].
5. Polonka, I. A. (2017). *Ob'ektivno-protypravne dijannja: pidhid strukturno-kompleksnogo rozuminnja* [Objective unlawful action: a structurally-complex understanding approach]. *Pravo ta derzhavne upravlinnja – Law and public administration*, 2, 17-25 [in Ukrainian].
6. *Ugolovnyj kodeks Francii* [The Penal Code of France]. (2002). L. V. Golovko (Ed.). (N. E. Krylova, Trans). SPb.: Jurid. Centr Press [in Russian].
7. Golovnenkov, P. V. (2016). *Ugolovnoe ulozhenie Federativnoj Respubliki Germanii: nauchno-prakticheskij kommentarij i perevod teksta zakona* [Criminal Code of the Federal Republic of Germany: scientific and practical commentary and translation of the text of the law]. (2<sup>nd</sup> ed.). Moscow: Prospekt [in Russian].

8. Kryminal'nyj kodeks Korolivstva Ispanija [Criminal Code of the Kingdom of Spain]. 2016. V. L. Menchyns'kyj (Ed.). (O. V. Lishevs'ka, Trans). Kyiv: OVK [in Ukrainian].
9. Mohamed Al Awabdeh. (2005). History and prospect of Islamic Criminal Law with respect to the Human Rights. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Dr.jur. Berlin [in English].
10. Amin Omar Ahmed Babiker (1999). Razvitie ugolovnogo zakonodatel'stva Sudana (Osnovnye instituty obshhej chasti) [Development of the criminal law of Sudan (Main institutions of the general part)]. Candidate's thesis. Moscow [in Russian].
11. Zakon ob ugolovnom prave Izrailja [The Israel Criminal Law Act]. 2005. (M. Dorfman, Trans). N. I. Macnev (Ed.). SPb.: Juridicheskij Centr Press [in Russian].
12. Ugolovnyj kodeks Japonii [Japanese Penal Code]. 2002. A. I. Korobeev (Ed.). SPb.: Juridicheskij centr Press [in Russian].
13. Ugolovnyj kodeks Kitajskoj Narodnoj Respubliki [Criminal Code of the People's Republic of China]. 2001. A. I. Korobeev (Ed.). (D. V. Vichikov, Trans). SPb.: Juridicheskij centr Press [in Russian].