

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Національний університет
«Одеська юридична академія»

НАУКОВІ ПРАЦІ
НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

Том ХХХ



Видавничий дім
«Гельветика»
2022

У збірнику наукових праць Національного університету «Одеська юридична академія» опубліковано статті провідних учених НУ ОЮА, докторів та кандидатів наук, а також відомих правників з інших вузів України.

Збірник статей розрахований на фахівців, що працюють у сфері юриспруденції, студентів-юристів, а також юристів-практиків, які цікавляться тенденціями розвитку правового життя сучасного суспільства.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
вченою радою Національного університету
«Одеська юридична академія» 16.06.2022 р. (протокол № 9).**

Редакційна колегія:

Ю. В. Цуркан-Сайфуліна, д-р юрид. наук, проф. (*головний редактор*);

М. Р. Аракелян, д-р юрид. наук;

Л. І. Аркуша, д-р юрид. наук, проф.;

В. В. Дудченко, д-р юрид. наук;

Т. А. Латковська, д-р юрид. наук, проф.;

В. О. Туляков, д-р юрид. наук, проф.;

Г. О. Ульянова, д-р юрид. наук, проф.;

Є. О. Харитонов, д-р юрид. наук, проф.;

О. І. Харитонова, д-р юрид. наук, проф.;

Lauri Mälksoo, PhD (Естонія);

Emre Sencer, PhD (США).

Сайт видання: www.naukovipraci.nuoua.od.ua

Збірник внесено до Переліку наукових фахових видань України категорії «Б» у галузі юридичних наук (081 «Право», 293 «Міжнародне право»), в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук відповідно до Наказу Міністерства освіти та науки України № 409 від 17.03.2020 р. (Додаток 1).

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/npnuola.v30.2022.1>

А. С. Качур

СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ СЛУЖБИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ КРИЗЬ ПРИЗМУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Постановка проблеми. Підвищення соціальної, економічної і політичної значимості охорони здоров'я народу, міжнародно-правове визнання і закріплення права людини на життя та здоров'я, на їх охорону і державний захист, особиста зацікавленість як окремих громадян, так і різних соціальних груп і прошарків населення, працівників медичних професій, профспілок, політичних партій та органів державної влади і місцевого самоврядування в охороні здоров'я людей, у вирішенні назрілих питань формування і реалізації політики охорони здоров'я, ефективного управління в цій галузі дають підстави вважати охорону здоров'я одним із найважливіших завдань і внутрішніх функцій сучасної Української держави, так само, як і інших держав світу. Значення охорони здоров'я своїх громадян для України посилюються складними умовами розбудови і становлення її державної організації, формування громадянського суспільства, в якому людина, її права, життя і здоров'я мають становити найвищу соціальну цінність, серцевину суспільної політики і моралі.

Питання охорони здоров'я є топ-темою для більшості демократичних країн та їх населення, тому потребує якнайкращого правового регулювання та ефективного втілення задекларованих норм на практиці.

Підтримуючи міжнародно-правову практику щодо охорони здоров'я, Основний закон нашої країни також надає передового статусу правам громадян на охорону здоров'я, при цьому розділяючи це право і право на медичну допомогу та страхування [1, ст. 49].

Досліджуване питання достатньо згадується у відповідній **літературі**, що тільки підкреслює важливість опрацьованої теми, зокрема такі автори як Литвинов О. С., Теремецький В. І. та Книш С. В.

Таким чином, **мета** даної статті – всебічно дослідити правовий статус, повноваження та внесок у розвиток охорони здоров'я суспільства.

Результати та обговорення. Правосуб'єктність – це передбачена нормами права здатність виступати учасником правовідносин. Це складна юридична властивість, яка складається із суміші правоздатності, дієздатності і деліктоздатності.

Адміністративна правоздатність закладу охорони здоров'я, як складова його адміністративної правосуб'єктності, полягає у здатності мати спеціальні права та обов'язки закладу охорони здоров'я як суб'єкта адміністративного права, які сприяють формуванню організаційних зв'язків та відносин в системі публічного управління та передбачені нормами адміністративного права.

Адміністративна дієздатність закладу охорони здоров'я зумовлюється особливостями адміністративно-правових відносин у даній галузі, у яких набуття і здійснення відповідних прав та обов'язків даного суб'єкта досліджуваних правовідносин, відбувається на підставі підписання контракту із Національною службою здоров'я України.

Адміністративна дієздатність закладу охорони здоров'я проявляється через здатність реалізовувати свої права та обов'язки адміністративно-правового характеру, що виникають і припиняються разом з їх адміністративною правоздатністю та настають після підписання договору із Національною службою здоров'я України.

Адміністративна деліктоздатність закладу охорони здоров'я, як ще одна із складових його адміністративної правосуб'єктності, полягає в можливості нести юридичну відповідальність за порушення норм адміністративного права, яка обумовлена обсягом компетенції даного медичного закладу, за реалізацію і в межах якої, власне, він і нестиме відповідальність.

Отже, виходячи з наведеної вище інформації, можна проаналізувати, що адміністративна правосуб'єктність закладу охорони здоров'я полягає у його правовій здатності бути носієм прав та обов'язків відповідного характеру, а також виступати учасником адміністративних правовідносин та нести відповідальність за порушення норм адміністративного права.

Адміністративно-правовий статус закладу охорони, як різновид правового статусу, проявляється у комплексі певних суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплено за відповідним суб'єктом, адміністративно-правовими нормами. Правові підстави утворення та діяльності закладів охорони здоров'я, призначення їх керівників, організаційно-правові форми та умови їх акредитації, визначають Основи законодавства про охорону здоров'я [2, ст.16].

Варто зазначити, що під адміністративно-правовим статусом юридичних осіб слід розуміти – визначений нормами адміністративного права порядок створення, управління, ліквідації та особливості здійснення господарської діяльності відповідно до норм статуту й отриманих ліцензій.

Говорячи про адміністративно-правовий статус закладів охорони здоров'я, то варто зауважити, що він також має свої особливості.

Згідно, Основи законодавства про охорону здоров'я, закладом охорони здоров'я може бути як юридична особа, так і її відокремлений підрозділ [2].

Свого часу, деякі науковці дійшли висновку, що ліцензування закладів охорони здоров'я є спеціальною процедурою підтвердження відповідності закладів охорони здоров'я встановленим вимогам [3].

Тим самим, можна говорити про те, що правовий статус закладу охорони здоров'я, визначається особливостями надання медичної допомоги, на провадження якої у нього є ліцензія.

Говорячи про адміністративно-договірне регулювання, яке здійснює Національна служба здоров'я України, варто зазначити, що до головних ознак-критеріїв, за якими ті чи інші правовідносини можна віднести за адміністративним напрямом є: мають місце у сфері державного управління та пов'язані зі здійсненням владно-організаційної діяльності; характеризуються обов'язковою наявністю специфічного суб'єкта – органа державної влади (його посадової особи); є публічно-владними (суб'єкт реалізує повноваження, делеговані йому державою в межах визначеної компетенції); виникають за ініціативи одного суб'єкта, тоді як згода іншої особи на вступ у правові відносини не має суттєвого значення; частіше за все призводять до того, що конфлікт виникає в межах адміністративно-правових відносин у позасудовому (адміністративному) порядку, а особа за вчинені протиправні діяння відповідає перед державою [4].

Коментуючи згадані ознаки адміністративних правовідносин, чітко можна побачити їх елементи у правовідносинах, які виникають між Національною службою здоров'я України та закладами охорони здоров'я незалежно, якої вони форми власності – приватні, комунальні або державні, яким згадана служба оплачує надання медичних послуг конкретній людині, що до них звернулася.

Адміністративно-правові відносини розвиваються за моделлю «влада-підпорядкування». Тому підпорядкований суб'єкт цих відносин значно обмежений у можливості здійснювати юридично значущі дії на власний розсуд. До того ж всі дії учасників цих відносин чітко регламентовані чинним законодавством [5].

Оскільки, у сфері охорони здоров'я існує схожа закономірність між Національною службою здоров'я України та добровільно підпорядкованими їй суб'єктами різних форм власності, які на договірній основі із замовниками послуг – громадянами, які звертаються до них за допомогою щодо вирішення питань з охорони їх здоров'я, автоматично підпадають під сферу публічного адміністрування згаданою вище державною службою.

Гарантування державою безоплатної медичної допомоги, у першу чергу лікарями первинної ланки, відбувається не лише на підставі укладення медичної декларації з лікарем.

Паралельно із медичною декларацією з лікарем, укладається й інший документ – Договір про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій [6, 7, 8], який містить ознаки адміністративного тому, що:

- однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, тобто Національна служба здоров'я України, яка наділена спеціальною компетенцією у сфері охорони здоров'я та діє винятково у межах та у спосіб, передбачений чинним законодавством;

- відшкодування медичному закладу витрачених коштів на медичне обслуговування Міністерством охорони здоров'я України через Національну службу здоров'я України є обов'язком, а не правом органу виконавчої влади;

– попередні дві обставини свідчать про відсутність свободи договору під час укладення Договору про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій, тобто однієї з основних рис цивільно-правового договору;

– сторони такого договору перебувають у підпорядкуванні, а тому є нерівними;

– Міністерство охорони здоров'я України не має права відмовити в перерахуванні грошей клініці, де лікар уклав медичну декларацію, тобто профільне міністерство ніякої особистої вигоди та благ для себе не набуває [5].

Всі вище наведені аргументи наводять на думку, що саме діяльність Національної служби здоров'я України та виконання нею, передбачених чинним законодавством повноважень, є системоутворюючим суб'єктом адміністративних правовідносин із договірними елементами, що викають у сфері охорони здоров'я між учасниками такого процесу.

Висновки. Досліджено, що Національна служба здоров'я України є новоствореним інститутом започаткування системи менеджменту медичної сфери, що є вдосконаленим підходом до системи охорони здоров'я України. Національна служба здоров'я України вступає у правовідносини як юридична особа публічного права.

Отже, адміністративно-правовий статус закладів охорони здоров'я варто визначити як сукупність нормативних вимог, що висуваються до суб'єктів господарювання, котрі здійснюють медичну практику.

А їх адміністративна правосуб'єктність полягає у правовій здатності закладу охорони здоров'я бути носієм прав та обов'язків відповідного характеру, а також виступати учасником адміністративних правовідносин та нести відповідальність за порушення норм адміністративного права.

В цілому, Національна служба здоров'я України являє собою спеціалізований державний фінансовий орган, який під керівництвом Міністерства охорони здоров'я України, забезпечує функціонування системи охорони здоров'я.

Саме Міністерство охорони здоров'я України запроваджує та реалізує принципи і стандарти, за якими повинна діяти система охорони здоров'я, а Національна служба здоров'я України, у свою чергу, фінансує заклади охорони здоров'я за цими приписами.

Перспективи подальших досліджень. Отже, проаналізувавши складові правовідносин, які виникають у сфері охорони здоров'я, можна зробити висновок, що роль Національної служби здоров'я України полягає у забезпеченні адміністративно-договірного регулювання даних відносин, через організацію та здійснення конкурентного державного замовлення замість віджилого бюджетного фінансування, яке мало місце до проведення реформування досліджуваної сфери.

Таким чином, зазираючи у майбутнє можна передбачити подальший стрімкий розвиток галузі охорони здоров'я, що призведе до розширення кола правовідносин, у яких стороною буде суб'єкт захисту здоров'я. Також не менш важливим є розвиток біотехнологій, які впроваджуються у процес забезпечення здоров'я громадян, що надає додаткову сферу для досліджень.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 14. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254> (дата звернення: 12.07.2022).
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 4, ст.19. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата звернення: 18.07.2022).
3. Літвінов О. С. Управління закладами охорони здоров'я в умовах конкурентного середовища. Ефективна економіка. 2015. № 2. С. 28-35.
4. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: Підручник: За заг.ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т. О. – Київ: «Истина», 2008. – с.
5. Теремецький В. І., Книш С. В. Розмежування адміністративних і цивільних правовідносин у сфері охорони здоров'я в Україні. Право та державне управління, 2019, № 2 (35) том 2. // URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2019/tom_2/9.pdf (дата звернення: 11.08.2022).
6. Про договори про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 410. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.08.2022).
7. Деякі питання реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у 2022 році. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1440. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.08.2022).
8. Про внесення змін до Положення про Національну службу здоров'я України та Типової форми договору про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.10.2021 № 1067. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067-2021-%D0%BF/card2#Card> (дата звернення: 14.08.2022).

Анотація

Качур А. С. Статус Національної служби здоров'я України крізь призму адміністративних повноважень. – Стаття.

Один із секторів суспільного і державного життя – соціальна сфера і політика, основою якої є охорона здоров'я громадян, створення безпечних і здорових умов для проживання людей, їх праці й відпочинку. Таким чином, актуальність обраної теми полягає у важливості досліджуваної сфери адміністративного регулювання, оскільки охорона здоров'я – одна з тих галузей соціальної сфери, де культурно-політичні, соціально-економічні та морально-етичні засади суспільства і держави проявляються найяскравіше. З іншого боку, показник ступеню забезпечення охорони здоров'я громадян відображує рівень дотримання базису демократичної країни – якісного життя населення. Мета проведеної роботи – дослідження адміністративної правосуб'єктності Національної служби здоров'я України з наступним визначенням її адміністративно-правового статусу та положення у системі вітчизняного забезпечення здоров'я. Під час процесу написання наукової роботи автором використовувались наступні методи: загально-логічні, а саме метод порівняння, аналізу, синтезу, аналогії, узагальнення; та спеціально-правові, а саме метод тлумачення та порівняльно-правовий. За результатами проведеного дослідження встановлено системоутворюючі ознаки діяльності Національної служби здоров'я України. Проведено аналіз медичної сфери України, визначено в ній повноваження зазначеного суб'єкта адміністрування та регламент провадження його завдань. Охарактеризовано правовідносини, які виникають між Національною службою здоров'я та іншими суб'єктами охорони здоров'я різноманітних форм власності. Підсумовуючи викладений матеріал сформовано висновки, у яких зазначено зокрема важливість функціонування досліджуваного органу виконавчої влади. Дана робота стане у нагоді як джерело правничо-консультативно знань для працівників медичної сфери, правників з адміністративного права.

Ключові слова: медицина, управління, виконавча влада, здоров'я, права людини, охорона здоров'я.

Summary

Kachur A. S. Status of the National health service of Ukraine through the prism of administrative powers. – Article.

One of the sectors of public and state life is the social sphere and policy, the basis of which is the health care of citizens, the creation of safe and healthy conditions for people to live, work and rest. Thus, the relevance of the chosen topic lies in the importance of the studied sphere of administrative regulation, since health care is one of those areas of the social sphere where the cultural, political, socio-economic and moral foundations of society and the state are manifested most clearly. In addition, the indicator of the degree of provision of public health care reflects the level of compliance with the basis of a democratic country – the quality of life of the population. The purpose of the work carried out is to study the administrative legal personality of the National Health Service of Ukraine with the subsequent determination of its administrative and legal status and position in the system of domestic health care. In the process of writing a scientific work, the author used the following methods: general logical, namely the method of comparison, analysis, synthesis, analogy, generalization; and special legal, namely the method of interpretation and comparative legal. Based on the results of the study, the system-forming features of the activity of the National Health Service of Ukraine were established. The analysis of the medical sphere of Ukraine was carried out, the powers of the specified subject of administration and the rules for carrying out its tasks were determined. The legal relations that arise between the National Health Service and other healthcare entities of various forms of ownership are characterized. Summarizing the material presented, conclusions were drawn, which noted the importance of the functioning of the studied executive authority. This work will be useful as a source of legal and advisory knowledge for medical workers, lawyers in administrative law.

Key words: medicine, management, executive power, health, human rights, health care.

UDC 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/npnuola.v30.2022.2>

I. V. Lagutina

ZERO HOUR CONTRACTS AS A TYPE OF “ATYPICAL” WORKING

Problem setting. The role of the classic employment relationship is undergoing major rethinking at the current time and non-standard employment becomes more widespread in both developed and developing countries. However, the use of such forms of employment leads to increased inequality and insecurity that undermines prospects for economic development, causing a steady decline in the living standards of employees.

Precarious and informal work – temporary, involuntary part-time, self-employment or insecure forms of work with no or limited access to social protection – are not new [1].

Non-standard forms of employment – also referred to as diverse forms of work – is an umbrella term for different employment arrangements that deviate from standard employment. They include temporary employment; part-time and on-call work; temporary agency work and other multi party employment relationships; as well as disguised employment and dependent self-employment. As working from home does not take place at the employer’s premises, but rather at the employee’s home or at another location of their choosing, it too is considered a diverse employment arrangement. Non-standard employment features prominently on digital labour platforms.

The increase in non-standard forms of employment in the past few decades has been driven by a variety of forces, including demographic shifts, labour market regulations, macroeconomic fluctuations, and technological changes [2].

Analysis of recent researches and publications. Topical issues of legal regulation of such kinds of atypical employment contracts as zero hour contracts (employment contract with non-fixed working hours) is the subject of study of such scientists, as: D. Ahrendt, F. Andersson, M. Avogaro, M. Ball, A.K. Bhandari, B. Bradford Manning, I. Brinkley, P. Cappelli, S. Carmichael, D. Clark, S. Clauwaert, E. Cockbain, C. Hampton, E. Farina, A. Felstead, D. Gallie, F. Green, G. Henseke, D. Kamerāde, M. Koumenta, A. Klair, O. Llave, M. Mascherini, G. Mazeine, J. Messenger, D. McVicar, C. Phillips, K. Posch, H. Richardson, T. Weber, M. Williams, H. Wilson, etc.

The **purpose** of this article is to examine the main characteristics of atypical employment contracts – zero hour contracts (employment contract with

non-fixed working hours), to research issues of ensuring the individual and collective labour rights of employees with whom zero hour contract is concluded.

Article's main body. Zero-hour contracts, sometimes also known as casual contracts, are typically used where an employer needs flexibility to meet short term fluctuations in demand and also for some “on-call” work.

In casual work, voucher-based work, platform work and collaborative employment, employment status should be clarified and sustainable career trajectories ensured, to avoid labour-market segmentation and to support collective voice. In the digitally-enabled new employment forms, the focus could be on monitoring and control, algorithmic management and data ownership, protection and use. Ensuring adequate working time would be key in those new forms of employment where working hours tend to be too long or too short or characterised by unpredictability. Workers in employment forms subject to less integration in organisational structures could meanwhile be supported in skills development to enhance their employability [3].

It is important to note that on August 10, 2022, the Law of Ukraine dated July 18, 2022 No. 2421-IX “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the regulation of labour relations with non-fixed working hours” came into force. An employment contract with non-fixed working hours is a special type of employment contract, the terms of which do not establish a specific time for the performance of work, the obligation of the employee to perform which arises only if the employer provides the work provided for in this employment contract without guaranteeing that such work will be provided constantly, but with compliance with the terms of remuneration provided for in Article 21-1 of the Labour Code of Ukraine.

An employment contract with non-fixed working hours must contain, in particular, information on: the method and minimum period for notifying the employee about the start of work, which should be sufficient for the employee to start performing his duties in a timely manner; the method and maximum term for notifying an employee of readiness to start work or refusal to perform it in the cases provided for by part eight of this article; intervals during which a worker may be required to work (base hours and days).

Attention should be drawn to the legislation, which does not contain specific requirements regarding the method of notifying an employee about the start of work. Such communication can be carried out in writing, by means of electronic communications, by concluding acts on the performance of work, etc. There are also no special requirements for the specifics of setting deadlines. Such deadlines can be set in weeks, days or hours, depending on the content and specifics of the work performed. At the same time, it should be taken into account that such a notice period for the employee should be sufficient for the employee to start performing his duties in a timely manner.

The employment contract with non-fixed working hours must indicate the method and maximum period for notifying the employee of readiness to start work or refusal to perform it in the cases provided for in part eight of this article. Thus, the employee has the right to refuse to perform work if the employer requires work to be performed outside the basic days and hours, or

if he was informed of the presence of work in violation of the minimum terms determined by the employment contract with non-fixed working hours.

The base days and hours should be understood as the time intervals that, in accordance with the terms of the employment contract with non-fixed working hours, the employee may potentially be required to work. At the same time, work on basic days and hours can be provided only if there is a corresponding need of the employer. If work is not provided, no remuneration is made (with the exception of the guarantees provided for in parts twelve and thirteen of this article).

An employment contract with non-fixed working hours can be used in cases where the employer has a need to recruit persons on an irregular basis to perform certain work that is intermittent but repetitive.

The necessity and time of involving an employee to work on an employment contract with non-fixed working hours, the amount of work is determined by the employer independently, depending on his economic needs.

The maximum time for such involvement may not exceed the normal working hours provided for by labour legislation (40 hours per week) [4].

It should be taken into account that the number of employment contracts with non-fixed working hours is subject to limitation. The number of contracts with non-fixed working hours with one employer cannot exceed 10 percent of the total number of employment contracts to which this employer is a party.

For example, if an employer has 36 employees under ordinary labour contracts before entering into an employment contract with non-fixed working hours, he can conclude four contracts. Indeed, in this case, the total number of employees will be 40 people $((36 + 4) \div 10\% = 4)$.

At the same time, for determining the share of 10%, it is impossible to round off the number of employees who can work under the employment contract to a larger whole number. For example, if the total number of employment contracts to which the employer is a party is 17 people, he can only enter into one employment contract $((17 + 1) \div 10\% = 1.8)$. Indeed, to conclude two employment contracts, the total number of employment contracts must be at least 20 $(20 \div 10\% = 2)$ [5].

A contract with non-fixed working hours is desirable for employers with irregular orders. For example, as we have already mentioned more than once, a small window production enterprise: there are orders – there is a need for work and employees, no orders – there is no need for them. At the same time, for a certain period of time, only specialists in the manufacture of windows are needed, at other times, specialists in their installation. In ordinary labour relations, when there are no orders and the employer cannot provide such workers with work, he has to pay for downtime. And although part-time work does not require the consent of the main employer, employees would still have to warn the employer about their intentions to work somewhere, because when orders appeared, they would have to interrupt the downtime and go to work.

But, given the definition of the number of employment contracts with non-fixed working hours with one employer, the conditional window manufacturing enterprise will not be able to use this contract, because both window manufacturers and their installers (two different groups of employees,

conditionally 2 people each) are the entire staff. The composition of such an enterprise, the contract can be only one [6].

Regarding the form of concluding this type of employment contract. The conclusion of an employment contract in writing when hiring an employee with non-fixed working hours is mandatory in accordance with the requirements of paragraph 62 of the first part of Article 24 of the Labour Code of Ukraine. In accordance with the first part of Article 2 of the Law of Ukraine «On the organisation of labour relations under martial law», during the period of martial law, the parties, with their consent, determine the form of the employment contract.

Thus, during the period of martial law, the written form of such an agreement is not mandatory. At the same time, when concluding an employment contract with non-fixed working hours, the content of such an agreement must contain the conditions that are mandatory in accordance with the law: the method and minimum period for notifying the employee about the start of work, which should be sufficient for the employee to start performing his duties in a timely manner; the method and maximum period for notifying an employee of readiness to start work or refusal to perform it in cases provided for in part eight of this article; intervals during which a worker may be required to work (base hours and days); the amount of remuneration for involvement in work outside the base days or hours; additional grounds for terminating employment contract with non-fixed working hours (if necessary) [7].

In order to prevent labour disputes, the State Labour Service of Ukraine recommends fixing the above conditions in writing.

When hiring with non-fixed working hours, an employment contract is concluded with the employee, an order (instruction) is issued on hiring the employee and the State Tax Service body is notified of hiring the employee.

The grounds for terminating labour relations are defined by Articles 36, 38, 39, 40 and 41 of the Labour Code of Ukraine, and an employment contract with non-fixed working hours may establish additional grounds for terminating it, which must be related to the employee's abilities or behaviour or other reasons. economic, technological, structural or similar nature.

Thus, it should be emphasised that additional grounds for its termination may be established in an employment contract with non-fixed working hours.

The minimum working time of an employee performing work on the basis of an employment contract with non-fixed working hours during a calendar month is 32 hours. If an employee performed less than 32 hours of work during a calendar month, he must be paid wages for at least 32 hours of working time in accordance with the terms of remuneration determined by the employment contract.

That is, the minimum working time of an employee determined by law on a non-fixed working time basis does not create an obligation for the employer to provide the employee with an appropriate amount of work during the calendar month, but creates a guarantee for the employee that in any case employee will receive a wage for the month at least in the minimum size – for 32 hours of work.

The employer is obliged to ensure reliable accounting of the work performed by the employee and accounting of labour costs in the prescribed manner (Article 30 of the Law of Ukraine «On wages»).

So, if the employer requires work to be performed outside the basic days and hours, or if the employee was informed that there was work in violation of the minimum terms determined by the employment contract with non-fixed working hours.

In this case, the refusal cannot be considered a violation of the terms of the employment contract.

An employee can apply such a method of self-defence by an employee of his labour rights as the right to refuse to perform work, if: the employer requires work to be performed outside the basic days and hours established by the employment contract with non-fixed working hours; the employer requires the performance of work within the basic days and hours established in the employment contract with non-fixed working hours, but informed the employee about this in violation of the minimum notice periods specified in the employment contract with non-fixed working hours; the employer requires the performance of work within the basic days and hours established in the employment contract with non-fixed working hours, but the employee is in a state of temporary disability, certified in the prescribed manner; the employer requires the performance of work within the basic days and hours established in the employment contract with non-fixed working hours, but the employee is involved in the performance of state or public duties.

A contract with non-fixed working hours is desirable for employers with irregular orders. For example, as we have already mentioned more than once, a small window production enterprise: there are orders – there is a need for work and employees, no orders – there is no need for them. At the same time, for a certain period of time, only specialists in the manufacture of windows are needed, at other times, specialists in their installation. In ordinary labour relations, when there are no orders and the employer cannot provide such workers with work, he has to pay for downtime. And although part-time work does not require the consent of the main employer, employees would still have to warn the employer about their intentions to work somewhere, because when orders appeared, they would have to interrupt the downtime and go to work.

But, given the definition of the number of employment contracts with non-fixed working hours with one employer, the conditional window manufacturing enterprise will not be able to use this contract, because both window manufacturers and their installers (two different groups of employees, conditionally 2 people each) are the entire staff. The composition of such an enterprise, the contract can be only one [8].

It is important to evaluate that work under zero-hour contracts is thought to have grown in recent years.

Unlike a traditional contract of employment, a zero hours contract offers no guarantee of work. Many employers use such contracts to cover situations where work fluctuates, and many individuals also find this to be a suitable working arrangement. However, there has been criticism of their widespread use in the UK.

In 2022 there were approximately 1.03 million people on zero hours contracts in the United Kingdom, compared with 919,000 in the previous year. Since 2000 there has been a net increase of over 807,000 people on this type of employment contract [9].

Work under zero hour contracts can affect employees in a variety of ways.

The lack of a guaranteed minimum number of hours worked arguably makes zero hours contracts automatically insecure. The Trades Union Congress definition of insecure work, for example, includes everybody on zero-hours contracts.

The total number in “insecure work” includes: 1) agency, casual, seasonal and other workers, but not those on fixed – term contracts; 2) workers whose primary job is a zero-hours contract; 3) self-employed workers [10].

Empirical evidence suggests that de facto earnings of employees in non-standard forms of employment may differ from those of regular employees. Having a job which doesn't provide a fixed income can be a major challenge and despite the theoretical flexibility, for many there may be no other choice but to accept such work. On average, the hourly pay of zero-hours contract employees was 57% of the hourly pay of employees without zero hours contracts.

Zero hour contracts can also impact on the psychological and mental well-being of workers due to instability and financial concerns. Moreover, because those on zero hour contracts are only paid for the hours they work, many will do so even when they are ill for fear of being seen as unreliable and losing their job as a consequence. That may also contribute to feelings of stress and poor mental health longer term [11].

This is especially true that many individual contractors, self-employed, employees, who worked under zero hour contracts or freelancers without employee benefits who work in an unregulated environment regarding working hours, occupational health and safety, and other conditions of work. In particular, digital tools risk creating a permanently on-call culture, where workers are expected to be reachable anytime and anywhere, including outside working hours. This demand for constant connectivity risks blurring of private and professional lives and negatively affecting employees' health. While some countries, such as France, have adopted labour law on the right to disconnect, the vast majority have not.

A key challenge is that current regulatory frameworks, tax systems, and social protection systems are not adequately equipped to accommodate the new and increasingly diverse forms of employment to protect the benefits and well-being of employees [1].

Simply banning zero hour contracts would be ineffective. In part this is an obvious conclusion of understanding the problem to be wider than just zero hour contracts. Banning zero hour contracts would mean employers merely making use of other manager-controlled flexible scheduling practices in order to continue to contain costs by tightly matching labour supply to demand. Even if it were an effective measure, it would likely be damaging to employment in many sectors. Ideally flexibility should take account of the needs of both employers and employees. Flexibility can provide firms with the

ability to match labour supply to demand but should also enable workers to balance both work and non-work commitments and to feel mastery over their time-use. What is needed is worker-controlled flexible scheduling as well as manager-controlled flexible scheduling [12].

Conclusions and prospects for the development. Hence, collective bargaining can play a vital role in reducing casualisation, protecting vulnerable employees from abuse, to further extend collective agreements to non-standard (atypical) forms of employment, and widen collective bargaining coverage.

Meanwhile, it remains unchanged that an employment contract for an indefinite period of time should be the most common type of employment agreement. It is important to note that employers who are responsive to the desires and needs of their employees not only have more satisfied staff, but also benefit from their higher degree of motivation in carrying out their work. Improved motivation leads to higher productivity and a higher standard of work, which ultimately benefit the business.

Bibliography

1. Digitally enabled new forms of work and policy implications for labour regulation frameworks and social protection systems. URL: <https://www.un.org/development/desa/dspd/2021/09/digitally-enabled-new-forms-of-work-and-policy-implications-for-labour-regulation-frameworks-and-social-protection-systems/>

2. Non-standard forms of employment. URL: <https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang-en/index.htm>

3. Mandl I. New forms of employment in Europe—how new is new? URL: <https://socialeurope.eu/new-forms-of-employment-in-europe-how-new-is-ne>

4. Коментар Мінекономіки до Закону України від 18 липня 2022 № 2421-IX “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання трудових відносин з нефіксованим робочим часом”. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=bcdf0d5-af84-4cda-99de-391738b1790c&title=KomentarMinekonomikiDoZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoDeiakikhZakonodavchikhAktivUkrainiSchodoVreguliuванняTrudovikhVidnosinZNefiksovanimRobochimChasomVid18-07-2022-2421-ix>

5. Мінекономіки роз’яснило, як укласти трудовий договір з нефіксованим робочим часом. URL: <https://oblikbudget.com.ua/news/57355-minekonomiki-roz-yasnilo-yak-uklasti-trudoviy-dogovir-z-nefiksovanim-robochim-chasom>

6. Трудовий договір з нефіксованим часом: що за нововведення і як з ним працювати. URL: <https://vk24.ua/news/trudoviy-dogovir-z-nefiksovanim-chasom-scho-za-novovvedennya-i-yak-z-nim-pracyuvati>

7. Актуальна інформація щодо рішень органів влади з питань бюджету, оплати праці та соціального захисту населення. URL: <https://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/sotsialnij-zakhist/22987-aktualna-informatsiya-shchodo-rishen-organiv-vladi-z-pitan-byudzhetu-oplati-pratsi-ta-sotsialnogo-zakhistu-naselennya.html>

8. Трудовий договір з нефіксованим часом: що за нововведення і як з ним працювати. URL: <https://vk24.ua/news/trudoviy-dogovir-z-nefiksovanim-chasom-scho-za-novovvedennya-i-yak-z-nim-pracyuvati>

9. Clark D. Number of employees on zero-hours contracts UK 2000-2022. URL: <https://www.statista.com/statistics/414896/employees-with-zero-hours-contracts-number/>

10. CIPD. (2022) *Zero-hours contracts: evolution and current status*. London: Chartered Institute of Personnel and Development. URL: https://www.cipd.co.uk/Images/zero-hours-contracts-report-aug-2022_tcm18-110465.pdf

11. Phillips C. Zero hours’ contracts: on the fringe of acceptability? URL: <https://www.thorntons-law.co.uk/knowledge/zero-hours-contracts-on-the-fringe-of-acceptability>

12. Zero. URL: <https://www.zero.sociology.cam.ac.uk/Documents/finalreport>

Summary

Lagutina I. V. Zero hours contracts as a type of “atypical” working. – Article.

Zero hours work typifies work where there are no guaranteed hours offered by the employer. This article examines the relationship between the state and the emergence of zero hours work in an atypical liberal market economy. Many modern workplaces are experimenting with accommodating changes in the workforce and the basic structure of scheduled work. There has been growing public interest in the growth of zero hours contracts, where people are placed on a contract under which the employer is not obliged to offer regular work.

It is worth highlighting that zero hours contracts often don't reflect the true nature of the employment relationship. Other problems include: 1) employers having complete discretion over working hours; employees must make themselves available for work at their boss's request; they are effectively on call constantly; 2) zero-hours contract employees face great uncertainty about their working hours and income, making it harder to plan their finances and other needs such as childcare; 3) employees have reported being denied bank loans and mortgages because of the lack of guaranteed hours in their contracts; 3) job insecurity triggers stress and anxiety amongst many employees, who have bills to pay and families to support; 4) these employees are much less likely to receive key employment rights than they are legally entitled to, such as sick and holiday pay.

The article emphasises that the use of temporary employment leads to increased inequality and insecurity that undermines prospects for economic development, causing a steady decline in the living standards of employees. This article analyses the problem of legislative regulation of relations between employers and employees.

Key words: zero hour contract, employment contract with non-fixed working hours, employee, labour rights.

Анотація

Лягутіна І. В. Договори з нульовим робочим днем як тип нетипової роботи. – Стаття.

Робота з нульовим робочим днем є типовою для роботи, при якій роботодавець не пропонує гарантованого годинника. У цій статті досліджується зв'язок між державою та появою нульового робочого дня у нетиповій ліберальній ринковій економіці. Багато сучасних робочих місць експериментують зі змінами в робочій силі та базовою структурою запланованої роботи. Зростає суспільний інтерес до збільшення кількості контрактів з нульовим робочим днем, коли укладають контракт, яким роботодавець ні пропонувати постійну роботу.

Договори з нульовим робочим днем часто не відбивають справжньої природи трудових відносин. Інші проблеми включають: 1) роботодавці мають повну свободу дій щодо робочого часу; працівники повинні бути доступні для роботи на вимогу свого начальника; вони постійно на зв'язку; 2) працівники, які працюють за контрактом з нульовим робочим днем, стикаються з високою невизначеністю щодо свого робочого часу та доходу, що ускладнює планування їх фінансів та інших потреб, таких як догляд за дітьми; 3) працівники повідомляли, що їм відмовляють у банківських кредитах та іпотечних кредитах через відсутність укладених з ними безстрокових трудових договорів; 3) ненадійність роботи викликає стрес і тривогу у багатьох працівників, які мають рахунки для оплати та сім'ї, які потрібно утримувати; 4) у цих працівників набагато менше шансів отримати основні трудові права, ніж вони мають згідно із законом, такі як оплата лікарняних та відпускних.

У статті підкреслюється, що тимчасова зайнятість веде до зростання нерівності та соціальної незахищеності, підриває перспективи економічного розвитку країни, викликає неухильне зниження рівня життя працівників. Аналізується проблема законодавчого врегулювання правовідносин між роботодавцями і працівниками, що працюють при нетипових формах зайнятості.

Ключові слова: договір нульового робочого часу, трудовий договір із ненормованим робочим днем, працівник, трудові права.

УДК 342.5; 342.731
DOI <https://doi.org/10.32782/npnuola.v30.2022.3>

І. Й. Магновський

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Постановка проблеми. Новітні процеси реформування місцевого самоврядування спричинили проведення муніципальної реформи в Україні як однієї із передумов її входження у європейську спільноту. Як наголошують дослідники, ефективність цих процесів безпосередньо пов'язана з дієвістю публічної влади, раціональністю її системно-структурної організації, методів і форм здійснення на різних рівнях цієї організації, оптимальністю розподілу повноважень і, відповідно, матеріально-фінансових можливостей між державною і муніципальною владою [1, с. 3].

Із даного приводу науковці констатують, що муніципальна реформа в Україні концептуально ґрунтується на європейських принципах і стандартах формування ефективного місцевого самоврядування, що детермінує у якості основних завдань конституційно-правову модернізацію системи місцевого самоврядування, формування реального та дієвого інституту місцевого самоврядування, забезпечення децентралізації публічної влади з максимальним наближенням до більшості територіальних громад та їх жителів для створення й підтримки сприятливого життєвого середовища [2, с. 4].

З огляду зазначеного, успішне проведення муніципальної реформи має призвести до якісного реформування організації функціонування місцевого самоврядування в Україні й виступає одним із магістральних напрямків розвитку національного конституціоналізму, що зумовлює значимість та актуальність даної тематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі положення проведення муніципальної реформи у контексті висвітлення проблем місцевого самоврядування в Україні заявлено у працях вчених у галузі конституційного та муніципального права: М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Ю. О. Волошина, О. В. Зайчука, Ю. В. Камардіної, В. М. Кампо, А. М. Колодія, О. Л. Копиленка, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, І. О. Кресіна, Я. І. Ленгер, П. М. Любченка, О. О. Майданник, Ю. Л. Панейко, М. О. Пухтинського, А. О. Селіванова, В. О. Серьогіна, І. Д. Сліденка, А. А. Стрижака, В. Л. Федоренка, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Н. В. Шаповал, Ю. С. Шемшученка й інших.

Формулювання цілей. Метою статті є висвітлення у конституційно-правовому аспекті місцевого самоврядування як складової проведення муніципальної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Здійснення муніципальної реформи в Україні, як зазначає О. О. Майданник, вимагає дослідження проблем законодавчого регулювання та практичного функціонування місцевого самоврядування, створення належного наукового підґрунтя для його реформування відповідно до вимог міжнародних стандартів [3, с. 37].

Своєю чергою стверджує В. Куйбіда, муніципальна реформа в Україні повинна відбуватися на фоні чітко вираженої тенденції щодо зближення правових систем у рамках масштабних інтеграційних процесів на європейському континенті. Тому досвід держав-членів ЄС має стати основним джерелом для концептуального осмислення завдань, які стоять сьогодні перед вітчизняною політичною елітою, громадськістю та органами публічного управління щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні. Саме через призму розвитку місцевого самоврядування слід розглядати основні напрями та пріоритети муніципальної реформи в Україні [4, с. 8].

Оскільки місцеве самоврядування є фундаментальною основою розвитку української державності, наголошує І. В. Дробуш, то саме ідея про необхідність встановлення дієвого та сильного місцевого самоврядування в Україні як втілення кращих демократичних практик, джерела формування культури реальної участі громади у вирішенні місцевих справ, наповнення реальним змістом прав територіальних громад має бути ключовою у процесі подальшого реформування місцевої публічної влади. При чому реформа місцевого самоврядування має визначити напрями, механізми, терміни формування його ефективності та територіальної організації влади саме з позицій спроможності інституту місцевого самоврядування щодо максимального забезпечення надання якісних та доступних публічних послуг, укріплення інститутів демократії, захисту інтересів громадян в усіх сферах життя. У кінцевому результаті завдяки ефективному впровадженні муніципальної реформи, місцеве самоврядування має стати дієвим інструментом, що вибудує якісно нові відносини між державою та територіальними громадами, узгодить передусім їх економічні, соціальні інтереси [5, с. 81].

Унаслідок цього, Ю. В. Камардіна зауважує, що муніципальна реформа повинна змінити існуючу систему місцевого самоврядування, яка на сьогоднішній день не відповідає інтересам і потребам українського суспільства. Формування дієздатної територіальної громади – головна мета муніципальної реформи, завданням якої є створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, що в цілому є запорукою добробуту, благополуччя, розвитку головної продуктивної сили суспільства – людини [6, с. 20]. Продовжуючи далі, дослідниця доводить, що зміст муніципальної реформи, по-перше, полягає у комплексній перебудові існуючої системи, яка охоплює територіальну основу органів місцевого самоврядування базового рівня (муніципальний рівень, який в українській номенклатурі має різні назви), органи місцевого самоврядування всіх рівнів, у тому числі виконавчі комітети регіональних (обласних) і районних рад, розподіл завдань між органами місцевого самоврядування різних рівнів, глибинну

реорганізацію місцевої державної адміністрації, яка має виконувати функції координації та нагляду; по-друге – передбачає перехід до нової моделі організації регіональної влади [6, с. 77–78].

Як бачимо, одним із основних завдань політико-правових перетворень, котрі відбуваються в Україні, є формування ефективного місцевого самоврядування, яке визнається і гарантується в Україні відповідно до статті 7 Конституції України [7].

Водночас саме завдяки місцевому самоврядуванню, як зазначає М. О. Баймуратов, демократія перетворюється у справжнє народовладдя і тільки з визнанням та зростанням прав територіальних громад, що є первинними суб'єктами, більш конкретними і змістовними стають політичні й соціально-економічні права громадян, гармонізуються багаторічні відносини між ними і державою, стійкішою, стабільнішою стає сама держава [8, с. 154].

Г. В. Іваненко вважає, що муніципальна реформа повинна забезпечити активне впровадження локальної демократії в Україні, упорядкувати зв'язок між центральними органами і владними структурами в регіонах, засоби і способи правового регулювання комунальної власності для розв'язання соціально-економічних проблем регіону, рішення кадрових питань у системі місцевого самоврядування» [9, с. 12].

Відтак проблема розвитку локальної демократії в Україні, засвідчує М. О. Баймуратов, стала дуже актуальною, оскільки практично всі життєві інтереси та устремління людина реалізує саме на локальному рівні функціонування соціуму як член територіальної громади» [10, с. 97]. Саме тому, як відзначає О. В. Батанов, місцеве самоврядування є одним із тих атрибутів соціально-правової, демократичної державності, що в контексті європейського вектору розвитку Української держави вимагає свого всебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права [11, с. 99].

О. О. Харченко, інтерпретуючи ознаки соціальної держави, які знаходять свій прояв і на локальному рівні соціуму, підсумовує, що фактори й умови існування місцевого самоврядування, територіальних громад і особистості – члена територіальної громади в контексті їх соціальної, організаційної, легальної, функціональної, патерналістської і стратегічної складових не тільки додають їм характеру функцій соціальної держави, але й демонструють органічну єдність і взаємозв'язок соціальної державності з місцевим самоврядуванням і безпосередньо з існуванням і стабільним функціонуванням територіальних громад і кожного з її членів) [12, с. 35].

О. В. Краснікова вбачає, що муніципальна реформа, яка здійснюється в Україні на сучасному етапі, має на меті, насамперед, формування сучасної системи місцевого самоврядування, підвищення відповідальності держави за його розвиток, усунення недоліків, які істотно впливають на здійснення самоврядної діяльності на місцях [13, с. 3].

На переконання І. А. Грицяка, системність реформування місцевого самоврядування потребує внесення змін до Конституції України, положення та приписи якої повинні врахувати наступне: по-перше, необхідно визначитися зі статусом адміністративно-територіальних одиниць, які

складають систему адміністративно-територіального устрою; по-друге, необхідно визначитися зі структурою системи влади в нашій державі для реалізації ефективної державної регіональної політики децентралізації; по-третє, муніципальна реформа повинна здійснюватися у комплексі з адміністративною та територіальною реформами [14, с. 198].

О. В. Батанов характеризує муніципальну владу як складне, багатогранне соціальне та правове явище, що займає певне місце та значення у громадському та конституційному механізмі, орієнтує на забезпечення зв'язками системного характеру (виділення територіальних громад як первинних суб'єктів самоврядування, встановлення чітких просторових меж компетенції муніципальних органів та інших суб'єктів місцевого самоврядування, диференціацію прав колективів місцевих жителів та органів місцевого самоврядування як похідних від них суб'єктів – правопредставників своїх громад) [15, с. 51–57].

Г. В. Іваненко вважає, що муніципальна реформа повинна забезпечити активне впровадження локальної демократії в Україні, упорядкувати зв'язок між центральними органами і владними структурами в регіонах, засоби і способи правового регулювання комунальної власності для розв'язання соціально-економічних проблем регіону, рішення кадрових питань у системі місцевого самоврядування [16, с. 12].

О. В. Скрипнюк констатує, що забезпечення та реалізація реформи місцевого самоврядування призведе до наступних результатів: 1) досягнення належного та ефективного розподілу повноважень між центральною владою та конкретними адміністративно-територіальними одиницями на засадах децентралізації публічного управління і субсидіарності; 2) створення ефективної та стабільної системи функціонування територіальних громад та їх органів, забезпечення прозорості цієї діяльності, мінімізація умов для корупції; 3) створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення; забезпечення організаційної та фінансової самостійності територіальних громад і наближення їх до європейських стандартів; 4) надання більшості адміністративних послуг на рівні конкретних адміністративно-територіальних одиниць; 5) формування дієвих місцевих бюджетів; 6) створення умов, що сприяють сталому розвитку територіальних громад; створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань і функцій територіальних громад [17, с. 10].

О. В. Батанов відзначає, що в контексті модернізації системи місцевого самоврядування варто розуміти конституюючу та інституціональну роль муніципальної влади як одного з ключових елементів системи конституційного ладу України [18, с. 118].

Відтак О. О. Клюй указує, що головним завданням інституціональної модернізації системи місцевого самоврядування є упорядкування системи та структури органів місцевої влади за функціональним принципом». Відповідно до зазначених завдань, модернізація ставить мету – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання жителям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади» [19, с. 3].

При цьому М. Онішук та В. Кампо пов'язують інституціоналізацію місцевого самоврядування у сучасній незалежній Україні з проведенням муніципальної реформи, яка тісно пов'язана з конституційною та адміністративною реформою [20, с. 10].

Разом із тим, О. М. Чернеженко визнає, що за поточну ефективність діяльності муніципальних органів пряму відповідальність має нести держава, яка, декларуючи правові, економічні та організаційні гарантії, повинна створювати належне підґрунтя для відповідального і незалежного функціонування місцевого самоврядування. У цьому зв'язку винятково важливе значення набуває формування такої державної політики щодо підтримки розвитку місцевого самоврядування, яка розглядала б його ширше, ніж просто систему місцевої влади. Місцеве самоврядування необхідно розвивати і підтримувати як стратегічний довгостроковий інструмент створення стійкого громадянського суспільства, для формування громадянської ініціативи та досягнення суспільного договору. Ставлення до місцевого самоврядування як до чогось другорядного означає повне нерозуміння його суспільного значення, яке полягає у необхідності будувати місцеву владу як владу, найбільш наближену до людей [21, с. 11–12].

Обов'язковим елементом муніципальної діяльності, що характеризує вплив суб'єктів місцевого самоврядування на об'єкти (питання місцевого значення), засвідчує І. В. Дробуш, є сукупність способів, засобів, методів, що забезпечує його максимальну можливість та дієвість. У цілому означені елементи становлять «технологію» муніципальної діяльності, спрямованої на реалізацію соціальної функції місцевого самоврядування. Як засоби, елементи діяльності можна виділити передусім компетенцію, тобто сукупність прав та обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування, передусім самої територіальної громади та її представницьких органів. При цьому, враховуючи той факт, що основним первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, вважаємо за необхідне закріпити компетенцію відповідно до диспозитивного методу регулювання «дозволено все, що не заборонено законом». У цьому закладена суттєва відмінність інституту місцевого самоврядування та інституту державної влади, яка реалізується на місцевому рівні в процесі функціонування місцевих державних адміністрацій, які діють відповідно до імперативного методу «дозволено все, що прямо передбачено законом» [5, с. 82].

В. І. Кафарський фіксує, що самоврядування як ключовий елемент владних відносин у територіальних громадах є основним механізмом залучення широких верств населення до політичних процесів, але правове забезпечення місцевого самоврядування, як і сам процес його трансформації, відстає від вимог часу. Саме місцеве самоврядування покликане забезпечувати самостійне вирішення територіальними громадами питань місцевого значення. Тому важливою стороною муніципальної діяльності має бути створення політичних умов для ефективної участі місцевих жителів у здійсненні місцевого самоврядування. Такими умовами передусім є: наявність виборних органів місцевого самоврядування; використання в муніципальній діяльності інститутів прямої демократії [22, с. 464].

Відношення людей до покращення умов життя на місцевому рівні змінюється тоді, наголошує М. Д. Полонський, коли вони беруть участь у плануванні і відчувають власні можливості та здатність реалізовувати певні проекти та користуватися результатами їх впровадження у муніципальну практику. Залучення громад сприяє місцевому розвитку, оскільки це змінює соціальну поведінку людей, роблячи їх агентами розвитку, а не пасивними реципієнтами послуг. Люди починають виконувати роботу для себе, а не очікують, що хтось зі сторони забезпечить їх товарами та послугами. Водночас це служить механізмом залучення громадської думки в процес прийняття рішень (шляхом спільного планування та моніторингу); сприяє місцевому та регіональному розвитку шляхом встановлення стратегічної інтегрованої системи планування; при менших бюджетних затратах із боку місцевих та інших фінансових установ має більшу продуктивність завдяки механізму державно-приватного партнерства; зменшує державні витрати на обслуговування інфраструктури, оскільки громада самостійно підтримує інфраструктуру та надання послуг [23, с. 291].

Із цього приводу Н. В. Воротіна указує, що місцеві бюджети повинні бути збалансованими та достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та гарантії населенню послуг не нижче рівня мінімальних соціальних потреб. Повноваження на здійснення витрат місцевого бюджету мають відповідати обсягу його надходжень. Досягти цього можна тільки шляхом якісного вдосконалення бюджетного законодавства, посилюючи власну доходну базу місцевих бюджетів, їх самостійність з метою найповнішого забезпечення інтересів населення окремих територій та регіонів України, використовуючи позитивний досвід у цій сфері економічно сильних та розвинених країн [24, с. 120].

Як зазначає В. Я. Тацій, муніципальна влада не тільки уособлюється із функціонуванням органів місцевого самоврядування, що у рамках компетенції, передбаченої чинним законодавством, є самостійними в її реалізації, але й з тим, що публічна влада в таких умовах стає «гуманізованою», «гомоцентричною», орієнтованою на людину і суспільство, а також диверсифікованою, чітко розділеною між відповідальними виконавцями, коли місцеве самоврядування визнається рівноправним партнером держави, а приватні інтереси узгоджуються із державними, а не безперечно підкоряються їм [25, с. 171].

М. О. Баймуратов доводить, що у сфері формування, функціонування і реалізації муніципальної влади складається і діє дуже складний соціальний механізм взаємопрояву і взаємообліку багаторівневих і різнопланових інтересів широкого кола не персоніфікованих суб'єктів, що провадять свою життєдіяльність на відповідній території, з метою реалізації своїх тактичних і стратегічних настанов, цілей та інтересів. Характерною рисою цього механізму є його синергетичний характер, який проявляється у взаємному компромісі суб'єктів муніципальної влади і колабораційній основі їхнього функціонування. Такий взаємний облік усієї сукупності інтересів, що складаються на рівні місцевого самоврядування у сфері муніципальної влади, їхня взаємна компромісність і гармонізація є гарантом існування та

функціонування як самої системи місцевого самоврядування, так і влади, що її реалізує, а також терпимості й протекціонізму до муніципальної влади з боку центральної влади держави [26, с. 10].

На думку О. С. Орловського, очевидно є необхідність переосмислення технології взаємодії територіальних громад і сформованих ними органів управління, а також їхньої здатності та спроможності ефективно використовувати свій самоврядний потенціал, його соціальні ресурси для самоорганізації та вирішення питань власного життєзабезпечення з метою реалізації соціальних прав громадян через органи місцевого самоврядування, забезпечення гарантій місцевого самоврядування та відповідальності органів і посадових осіб. Тому одним із нагальних завдань муніципальної реформи має бути становлення реальної та дієвої системи безпосередньої муніципальної демократії або так званої муніципальної партисипативної демократії [27, с. 24].

Висновки. Отже, муніципальна реформа є тривалим масштабним процесом суспільно-політичного перетворення місцевого значення правового характеру, що відбувається у сучасній Україні, де ключове місце займає розвиток інституту місцевого самоврядування. Таким чином, муніципальна реформа набула рис самостійного державно-правового явища. Саме у процесі муніципальної реформи, яка здійснюється в Україні, має відбутися остаточне змістовно обґрунтоване розмежування повноважень органів державної влади та відповідних представницьких органів територіальних громад, спрямованих на реалізацію соціальних функцій, а також джерел відповідних грошових надходжень у місцеві бюджети із метою зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування та його подальшого розвитку.

Література

1. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Національний юридичний ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 20 с.
2. Камардіна Ю. В. Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2020. 24 с.
3. Майданник О. О. Становлення та розвиток Української моделі місцевого самоврядування. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 8 грудня 2017 р.). Київ : ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. С. 36–42.
4. Куйбіда В. С. Напрями та пріоритети муніципальної реформи в Україні. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Київ, 8 грудня 2017 р.). Київ : ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. 148 с.
5. Дробуш І. В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2017. 478 с.
6. Камардіна Ю. В. Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2020. 267 с.
7. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр> (дата звернення: 27.04.2022).

8. Баймуратов М. О. Якісні параметри інституту місцевого самоврядування як елемента українського конституціоналізму / Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XIII Регіональної конф., Львів, 2007 р. Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2007. С. 154–155.

9. Іваненко Г. В. Конституційна модель правової держави: шляхи її удосконалення і реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.13. Одеса, 2002. 18 с.

10. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. Юридична освіта і правова держава : зб. наук. праць / за ред. С. Ківалова. Одеса, 1997. С. 96–101.

11. Батанов О. В., Воротіна Н. В., Гаєва Н. П., Ісаєва Н. К., Пухтинський М. О. Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в умовах конституційно-правової модернізації. Правова держава. Одеса. 2014. Вип. 25. С. 98–120.

12. Харченко О. О. Роль органів місцевого самоврядування в становленні локальної системи соціального захисту прав матері та дитини : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Маріупольський державний університет. Маріуполь, 2012. 231 с.

13. Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2004. 16 с.

14. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / відп. ред. І. А. Грицяк: НАДУ. Київ: К.І.С., 2009. 240 с.

15. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.

16. Іваненко Г. В. Конституційна модель правової держави: шляхи її удосконалення і реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.13. Одеса, 2002. 18 с.

17. Скрипнюк О. Теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. Юридична Україна. 2010. № 1. С. 10–15.

18. Батанов О. В. Концептуальні аспекти реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. Право України. 2009. № 12. С. 117–125.

19. Ключ О. О. Проблема інституціонального забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. С. 276–283.

20. Оніщук М. В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні / за заг. ред. В. М. Кампо. Київ : Освіта і культура, 1998. 58 с.

21. Чернеженко О. М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2019. 478 с.

22. Кафарський В. І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності : монографія. Київ : Логос, 2008. 560 с.

23. Полонський М. Д. Політичне законодавство та національної політики муніципального врядування з залучення громад. Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки : зб. матеріалів та документів / за ред. М. О. Пухтинського, О. Власенка. Київ : Атіка, 2007. С. 291–296.

24. Воротіна Н. В. Місцеві бюджети в Україні: деякі проблеми правового регулювання в умовах реформи. Часопис Київського університету права. 2010. № 4. С. 117–120.

25. Тацій В. Регіональні та самоврядні чинники в конституційно-правовому регулюванні суспільних відносин в Україні. Проблеми сучасного українського конституціоналізму : зб. наукових праць. На пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Леоніда Юзькова / Конституц. Суд України, Акад. прав. наук України; заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій / упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. Київ : Логос, 2008. С. 165–171.

26. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак. Публічне право. 2011. № 2. С. 4–11.

27. Орловський О. С. Регулювання форм локальної демократії статутами територіальних громад. Юридический вестник. 2009. № 2. С. 24–30.

Анотація

Магновський І. Й. Місцеве самоврядування як складова проведення муніципальної реформи в Україні: конституційно-правовий аспект. – Стаття.

Стаття присвячена висвітленню у конституційно-правовому аспекті місцевого самоврядування як складової проведення муніципальної реформи в Україні й виступає

одним із магістральних напрямків розвитку національного конституціоналізму. Означено, що муніципальна реформа, котра проходить в Україні, концептуально ґрунтується на європейських принципах і стандартах формування ефективного місцевого самоврядування. Наголошується на реформі місцевого самоврядування, яка має визначити напрями, механізми, терміни формування його ефективності та територіальної організації влади саме з позицій спроможності інституту місцевого самоврядування щодо максимального забезпечення надання якісних та доступних публічних послуг, укріплення інститутів демократії, захисту інтересів громадян загалом в усіх сферах життя. Підкреслюється, що формування дієздатної територіальної громади є головною метою муніципальної реформи, завданням якої є створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, що в цілому є запорукою добробуту й благополуччя її мешканців. Зауважується, що саме завдяки місцевому самоврядуванню демократія перетворюється у справжнє народовладдя і тільки з визнанням та зростанням прав територіальних громад, що є первинними суб'єктами, більш конкретними і змістовними стають політичні й соціально-економічні права громадян. Констатується увага на формуванні сучасної системи місцевого самоврядування, підвищенні відповідальності держави за його розвиток, усунення недоліків, які істотно впливають на здійснення самоврядної діяльності на місцях. Підсумовується, що муніципальна реформа, котра відбувається у сучасній Україні, набула рис самостійного державно-правового явища, є тривалим масштабним процесом суспільно-політичного перетворення місцевого значення правового характеру, де ключове місце займає розвиток інституту місцевого самоврядування. Саме у процесі муніципальної реформи, яка здійснюється в Україні, що є однією із передумов її входження у європейську спільноту, має відбутися остаточне змістовно обґрунтоване розмежування повноважень органів державної влади та відповідних представницьких органів територіальних громад, спрямованих на реалізацію соціальних функцій.

Ключові слова: міське самоврядування, муніципальна реформа, публічна влада, муніципальна влада, територіальна громада.

Summary

***Mahnovskyi I. Y. Local self-government as a component of municipal reform in Ukraine: constitutional and legal aspect.* – Article.**

The article is devoted to the coverage in the constitutional and legal aspect of local self-government as an integral part of municipal reform in Ukraine and is one of the main directions of national constitutionalism. It is noted that the municipal reform taking place in Ukraine is conceptually based on European principles and standards for the formation of effective local self-government. Emphasis is placed on the reform of local self-government, which should determine the directions, mechanisms, timing of its effectiveness and territorial organization of power from the standpoint of the capacity of local government to ensure quality and affordable public services, strengthen democratic institutions, protect citizens in all areas of life. It is emphasized that the formation of a viable territorial community is the main goal of municipal reform, the task of which is to create and maintain a favorable living environment, which is generally a guarantee of well-being and well-being of its inhabitants. It is noted that it is thanks to local self-government that democracy becomes a real democracy and only with the recognition and growth of the rights of territorial communities, which are the primary subjects, political and socio-economic rights of citizens become more specific and meaningful. Attention is paid to the formation of a modern system of local self-government, increasing the responsibility of the state for its development, eliminating shortcomings that significantly affect the implementation of self-governing activities on the ground. It is concluded that the municipal reform taking place in modern Ukraine has acquired the features of an independent state and legal phenomenon, is a long-term large-scale process of socio-political transformation of local legal significance, where the key is the development of local government. It is in the process of municipal reform that is being carried out in Ukraine, which is one of the prerequisites for its accession to the European community, that the final substantiated delimitation of powers of public authorities and relevant representative bodies of territorial communities aimed at social functions should take place.

Key words: local self-government, municipal reform, public authority, municipal authority, territorial community.

УДК 342.32

DOI <https://doi.org/10.32782/npuuola.v30.2022.4>*Н. В. Мішина*

ОРГАНІЗАЦІЙНА ФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ «РАДА – ГОЛОВА»

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У державах з давніми демократичними традиціями основними осередками розвитку суспільного життя, громадянського суспільства є органи місцевого самоврядування. Зміцнюючи громадянські цінності й ініціативу, забезпечуючи реальну участь територіальних громад у розв'язанні життєво важливих проблем, зв'язки між громадянами та об'єднаннями громадян, вони створюють умови для безконфліктної реалізації суспільних і приватних інтересів, включають їх в загальний контекст державного будівництва [1]. Незважаючи на те, що в Україні органи місцевого самоврядування зазнали декілька етапів реформ (починаючи з 1991 року, коли місцеві Ради народних депутатів почали відходити від державної системи влади і через децентралізацію поступово трансформувались у систему місцевого самоврядування), існуюча організація цієї системи має недоліки, що істотно впливають на ефективність її діяльності [2].

На сучасному етапі відбувається реформа децентралізації публічної влади. Її завданнями є: забезпечення доступності та якості публічних послуг; досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [3]. На все це впливає організаційна форма, обрана для здійснення місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. При написанні статті застосовувались праці таких дослідників, як К.А. Гончарова, О.В. Чапля, О. Ткаченко, інші. У цілому ж питання цієї організаційної форми аналізувались на рівні наукових статей як щодо місцевого само-

врядування в Україні (дивись, наприклад [4 – 5]), так і щодо місцевого самоврядування в інших країнах (дивись, наприклад [6 – 7]).

Метою статті є аналіз особливостей організаційної форми місцевого самоврядування «рада – мер» в Україні та в зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Конституція України визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [8]. За висновком Європейської комісії «За демократію через право» Ради Європи (Венеціанська комісія), в цілому розділ Конституції України «Міське самоврядування» заслуговує на позитивну оцінку – «загалом його положення відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування... Оскільки дрібних питань у самій Конституції не вирішено, майбутній розвиток багато в чому залежатиме від законодавства» [9].

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» в Україні існує континентальна система місцевого самоврядування; організаційна форма місцевого самоврядування – «рада – голова» (у зарубіжних країнах більш поширеною є назва «рада – мер»). У світовій практиці відомі два основних різновиди цієї форми – «слабка рада – сильний мер» та «сильна рада – слабкий мер». Представляється, що більш точним будуть визначення «рада – сильний мер» та «рада – слабкий мер»: незважаючи на те, що роль ради в кожному з цих двох різновидів має свої особливості, головне розходження полягає не в тому, що в одному випадку – сильний мер, а в іншому – сильна рада, а в тій ролі і в тих повноваженнях, що належать саме меру.

Деякі автори, вважають, що «рада – слабкий мер» і «рада – сильний мер» є не різновидами форми «рада – мер», а цілком самостійними формами місцевого самоврядування [10]. Така точка зору представляється невірною.

Значимо, що на даному етапі в Україні організаційна форма місцевого самоврядування у більшості адміністративно-територіальних одиниць з деякими виключеннями є подібною до різновиду «рада – сильний мер». В муніципальній літературі поширена думка, що принцип взаємовідносин у системі місцевого самоврядування, котрий законодавець буде вважати більш прийнятним для України («сильна рада – слабкий голова» або «слабка рада – сильний голова») буде залежати від подальшого розвитку законодавства – наприклад, від адекватного визначення статусу місцевих голів [11].

Ефективне місцеве самоврядування неможливо без створення його ефективної організаційної форми. Отже, однією з пріоритетних задач є теоретичний аналіз та дослідження випробуваних в зарубіжних країнах організаційних форм місцевого самоврядування. Представляється, що раціональною є пропозиція надати саме територіальній громаді можливість обирати оптимальний різновид визначеної у законодавстві організаційної форми місцевого самоврядування. Таку думку, зокрема, висловила О.В. Чапля: «що стосується структурних і організаційних особливостей самоврядування, державі не варто регламентувати ці питання. Держава повинна встановити лише певні межі, за які органи

місцевого самоврядування не повинні виходити, в усьому ж іншому ми повинні забезпечити право громадян самостійно визначати особливості управління місцевими справами” [12].

Однією з країн, де успішно використовується наведена пропозиція, є Сполучені Штати Америки.

Організаційна форма місцевого самоврядування в США була запозичена у Великобританії, під колоніальною владою якої в той період знаходилась більша частина Північної Америки. Після проголошення незалежності США реалізований на федеральному рівні принцип поділу повноважень між двома виборними гілками влади було поширено і на місцеве самоврядування.

“Рада – слабкий мер” до початку ХХ сторіччя була єдиною організаційною формою місцевого самоврядування в США (Рис. 1).

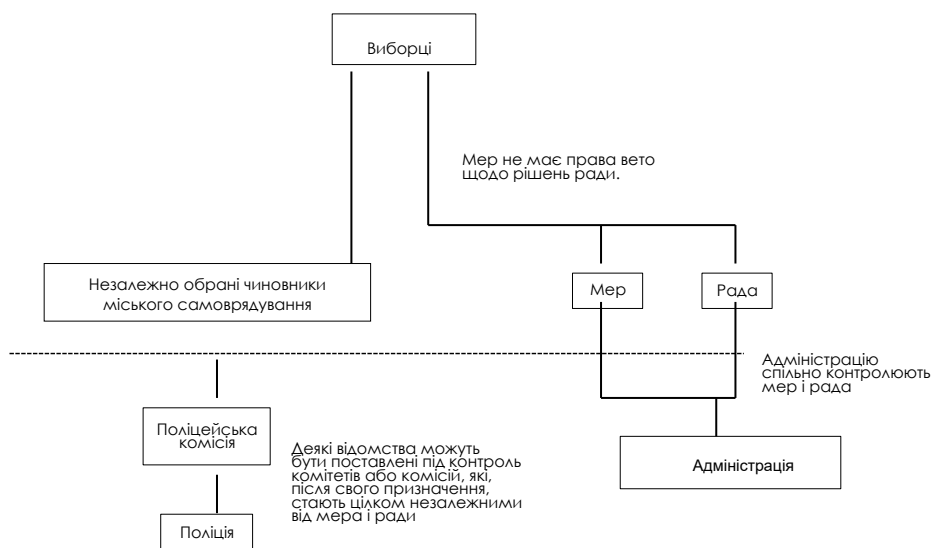


Рис. 1. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – слабкий мер».

Населення адміністративно – територіальної одиниці з різновидом місцевого самоврядування «рада – слабкий мер» обирає раду, вищих посадових осіб, у тому числі і мера. Менш поширеними є різновиди, коли рада обирає мера сама з-поміж своїх членів на повний строк її повноважень, або кожен з членів ради виконує обов’язки мера за принципом ротації.

Незалежно від способу обрання, мер виконує представницькі функції, головує на засіданнях ради, формує порядок денний для засідань ради. Права вето, як і права готувати і вносити на затвердження ради проект бюджету, мер не має. Фактичне керування справами адміністративно – територіальної одиниці (в даному випадку та далі по тексту статті під словосполученням «адміністративно – територіальна одиниця» мається на увазі тільки така адміністративно – територіальна одиниця, вся сукупність мешканців якої визнається однією територіальною громадою) здійснює рада через систему галузевих комітетів. Істотний політичний вплив також

має голова адміністрації, який здійснює поточне керування і контроль за діяльністю адміністративного апарата.

Головними недоліками різновиду «рада – слабкий мер» є такі:

– у компетенції ради зосереджена значна кількість повноважень, у тому числі і другорядних. Рада фактично здійснює оперативно-господарські функції, підмінюючи виконавчу владу;

– зникає оперативність вирішення поточних питань.

Обмежений обсяг повноважень мера, «захищаючи» раду від можливих зловживань з боку представників виконавчої влади, надзвичайно зменшує ефективність функціонування самої ради. До переваг розглянутого різновиду в першу чергу відноситься стабільний та надійний захист муніципального представництва від зловживань виконавчого органу. На думку дослідників, це «компенсує» недоліки лише у невеликих за кількістю населення (менше 10 тисяч мешканців) адміністративно – територіальних одиницях. Управляти ними менш складно, в них не так важливо мати сильне централізоване керівництво. Крупні адміністративно – територіальні одиниці США (як правило сіті, в яких понад 250 тисяч мешканців), відмовляють від цього різновиду на користь форми «рада – керуючий», або іншого різновиду форми «рада – мер» – «рада – сильний мер».

Різновид форми «рада – мер» «рада – сильний мер» виник у США на початку XX сторіччя як альтернатива різновиду «рада – слабкий мер». Основні відмінності різновиду «рада – сильний мер» від розглянутого вище різновиду «рада – слабкий мер» надані на Рис. 2.

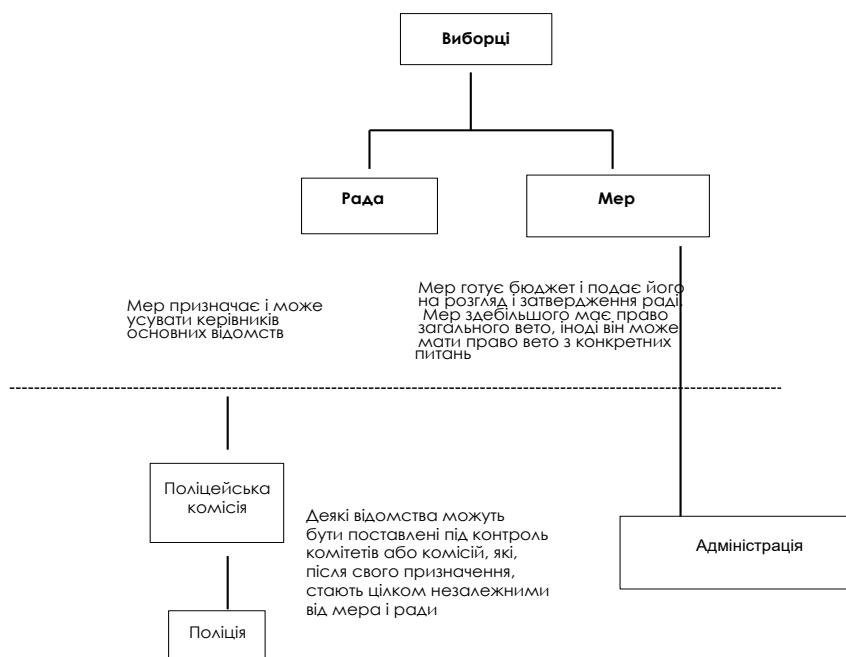


Рис. 2. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – сильний мер».

Сильний» мер завжди обирається безпосередньо населенням. Маючи право призначати і зміщати (одноосібно або за узгодженням з радою) посадових осіб, він повністю контролює місцеву адміністрацію. «Сильний» мер готує порядок денний для засідань ради, готує проект бюджету, вносить його на розгляд ради та контролює його виконання. Він має право накладати вето на акти ради, причому вето «сильного» мера може бути переборено лише кваліфікованою більшістю голосів членів ради. Характерними ознаками рад «при «сильних» мерах» є їх порівняно невелика чисельність – 7-9 членів. Сесійні засідання рад проводяться 2-3 рази на рік; позачергові засідання, як правило, скликаються рідко – адже компетенція рад обмежена.

Практика показує, що різке звуження функцій муніципального представництва, яке має місце в даному різновиді форми «рада – мер», є ефективним лише у випадку, якщо мер успішно суміщає політичне та адміністративне керівництво: у мера, що має досвід вирішення господарських питань, може бракувати здібностей політичного лідера. Проте у зв'язку з тим, що «сильний» мер завжди обирається населенням, частіше зустрічається протилежна ситуація: «сильний» у політичному відношенні лідер адміністративно – територіальній одиниці не має об'єктивно необхідного фахового рівня. В літературі існує думка, що головні адміністратори в адміністративно – територіальних одиницях з різновидом «рада – сильний мер» необхідні саме тому, що вони, звільнюючи мера від розв'язання господарських проблем, допомагають сконцентрувати його увагу на вирішенні стратегічних і політичних питань розвитку, а також на функціях, що не є офіційними – зустрічах із представниками населення, наприклад.

З практики застосування організаційної форми місцевого самоврядування «рада – мер» у США заслуговує на увагу і випробування в Україні різке скорочення кількості депутатів рад і відмова від районних (у містах) рад – можливо, за винятком міст з населенням понад 1 мільйон мешканців.

Висновки. Впровадження відповідних положень є можливим тільки після об'єктивної оцінки прийнятного та неприйнятного в національних умовах. Адже Україна має власний досвід функціонування інституту місцевого самоврядування, який «вібрав у себе особливості історії України, її традицій, національного складу населення і т.п. Хотілося б сподіватися, що весь позитивний досвід, напрацьований у цій сфері, не буде розтрачений і послужить зміцненню конституційних основ місцевого самоврядування нашої країни» [14]. Але все ж таки не варто відмовлятися і від використання досвіду зарубіжних країн, яке стало можливим завдяки загальноправничим тенденціям, що охоплюють закономірності в масштабі світового співтовариства, так як вони пов'язані з загально визнаними правовими цінностями. *Перспективи подальших розвідок у даному напрямку* вбачаються у тому, щоб розробити відповідні рекомендації для України, виходячи з зарубіжного досвіду.

Література

1. Андресюк Б. Через самоврядування – до громадянського суспільства. *Урядовий кур'єр*. 1999. 21 липня.

2. Концепція адміністративної реформи в Україні. К.: Вид-во «Право», 1998. 60 с.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
4. Mishyna N. Ukrainian Municipal Reform: Constitutional Basis. *Конституційно-правові академічні студії*. 2020. № 3. Р. 85-91.
5. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2021. № 1. С. 26-30.
6. Qaracayev S.Ya. Axiological Function of the Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 3. С. 135-138.
7. Гараджаев Д.Я., Куранин В. Защита прав граждан как членов территориального коллектива. *Юридический вестник*. 1995. № 2. С. 91 – 92.
8. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.140.
9. Европейська комісія «За демократію через право» Ради Європи (Венеціанська комісія). Висновок стосовно Конституції України. Конституція незалежної України. К.: Вид-во «Право», 1997. Т.2. С. 213 – 225.
10. Гончарова К.А. Поняття «організаційно-правова форма» в муніципальному та цивільному праві. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 1. С. 32-36.
11. Гончарова К.А. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування «рада – мер» в Україні та в США. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 2. С. 13-16.
12. Чапля О.В. Організаційно-правова форма місцевого самоврядування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 1. С. 82-85.
13. Чапля О.В. Щодо можливості впровадження нових організаційно-правових форм місцевого самоврядування в Україні. *Конституційно-правові академічні студії*. 2016. № 1. С. 141-148.
14. Ткаченко А. Местное самоуправление в Украине на современном этапе: проблемы становления и перспективы развития. *Голос України*. 1999. 21 августа.

Анотація

Мішина Н. В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова». – Стаття.

Констатовано, що у державах з давніми демократичними традиціями основними осередками розвитку суспільного життя, громадянського суспільства є органи місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що в Україні органи місцевого самоврядування зазнали декілька етапів реформ (починаючи з 1991 року, коли місцеві Ради народних депутатів почали відходити від державної системи влади і через децентралізацію поступово трансформувались у систему місцевого самоврядування), існуюча організація цієї системи має недоліки, що істотно впливають на ефективність її діяльності. Це можна частково виправити шляхом подальшого удосконалення організаційної форми місцевого самоврядування.

Визначено, що на даному етапі в Україні організаційна форма місцевого самоврядування у більшості адміністративно-територіальних одиниць з деякими виключеннями є подібною до різновиду “рада – сильний мер”. В муніципальній літературі поширена думка, що принцип взаємовідносин у системі місцевого самоврядування, котрий законодавець буде вважати більш прийнятним для України (“сильна рада – слабкий голова” або “слабка рада – сильний голова”) буде залежати від подальшого розвитку законодавства – наприклад, від уточнення статусу місцевих голів.

Отримала подальшу аргументацію теза, що більш точними назвами двох найбільш популярних різновидів цієї форми є “рада – сильний мер” та “рада – слабкий мер”. Незважаючи на те, що роль ради в кожному з цих двох різновидів має свої особливості, головне розходження полягає не в тому, що в одному випадку – сильний мер, а в іншому – сильна рада, а в тій ролі і в тих повноваженнях, що належать саме меру.

Отримала подальшу аргументацію невірність тези щодо того, що “рада – слабкий мер” і “рада – сильний мер” є не різновидами форми “рада – мер”, а цілком самостійними формами місцевого самоврядування.

Однією з пріоритетних задач муніципального права України визначено теоретичний аналіз та дослідження випробуваних в зарубіжних країнах організаційних форм місцевого

самоврядування та сформульована пропозиція надати територіальній громаді можливість обирати оптимальний різновид визначеної у законодавстві організаційної форми місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічне адміністрування, муніципальне управління, місцеве самоврядування, територіальна громада, право на участь в управлінні державними і місцевими справами, права людини, організаційні форми місцевого самоврядування.

Summary

Mishyna N. V. Organizational Form of Local Self-Government “Council – Mayor”. – Article.

The author underlines, that in states with long-standing democratic traditions, local self-government bodies are the main foci of development of social life and civil society. Despite the fact that local self-government bodies in Ukraine have undergone several stages of reform (starting from 1991, when local Councils of People’s Deputies began to depart from the state system of power and through decentralization gradually transformed into a system of local self-government), the existing organization of this system has shortcomings that significantly affect the effectiveness of its activities. This can be partially corrected by further improving the organizational form of local self-government.

It was determined that now in Ukraine, the organizational form of local self-government in most administrative-territorial units, with some exceptions, is similar to the “council – strong mayor”. In the municipal literature, there is a widespread opinion that the principle of relations in the system of local self-government, which the legislator will consider more acceptable for Ukraine (“strong council – weak head” or “weak council – strong head”) will depend on the further development of the legislation – for example, on clarification status of local heads.

The thesis that the more accurate names of the two most popular varieties of this form are “council – strong mayor” and “council – weak mayor” received further argumentation. Despite the fact that the role of the council in each of these two varieties has its own characteristics, the main difference is not that in one case – a strong mayor, and in the other – a strong council, but in that role and in those powers that belong to the mayor.

The inaccuracy of the thesis that “council – weak mayor” and “council – strong mayor” are not varieties of the “council – mayor” form, but completely independent forms of local self-government, received further argumentation.

One of the priority tasks of the municipal law of Ukraine is the theoretical analysis and research of the organizational forms of local self-government tested in foreign countries, and a proposal to provide the territorial community with the opportunity to choose the optimal variety of the organizational form of local self-government defined in the legislation has been formulated.

Key words: public administration, municipal administration, local self-government, territorial community, the right to participate in the management of state and local affairs, human rights, organizational forms of local self-government.

УДК 349.22

DOI <https://doi.org/10.32782/npnuola.v30.2022.5>

Л. В. Павловська

ПРИЗУПИНЕННЯ ДІЇ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ НА ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Постановка проблеми. Українське законодавство, яке в основному було орієнтоване на мирний час, після 24.02.2022 р. у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, потребувало оновлення для усунення прогалин у нормативному регулюванні в умовах воєнного часу. Одним із першочергових завдань законодавців після запровадження воєнного стану стало прийняття нормативних актів, які б визначали порядок забезпечення прав та основоположних свобод людини і громадянина в умовах особливого періоду нашої держави. У зв'язку з цим, Верховною Радою України оперативно 15 березня 2022 року було прийнято Закон України “Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану” № 2136-IX, який визначає особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами, у період дії воєнного стану. Окрім особливостей трудових відносин на час воєнного стану, законодавцем сформульоване нове для вітчизняного трудового права поняття – призупинення дії трудового договору, яке потребує додаткового вивчення.

Мета статті полягає в аналізі поняття та особливостей призупинення дії трудового договору.

Частиною першою статті 13 Закону України „Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану” від 15.03.2022 № 2136-IX визначено, що у зв'язку з військовою агресією проти України, що виключає можливість надання та виконання роботи, дія трудового договору може бути призупинена [1]. В подальшому, Законом України “**Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин**” № 2352-IX від 1 липня 2022р., законодавцем запропоновано нову редакцію зазначеної вище статті 13 Закону України „Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану”, якою удосконалено процедуру призупинення дії трудового договору, застосування якої на практиці зараз є досить поширеною.

Як впливає із законодавчого визначення поняття призупинення дії трудового договору, це тимчасове припинення попередньо узгодженої між

працівником і роботодавцем та визначеної у договорі трудової функції працівника у зв'язку із унеможливленням її забезпечення роботодавцем через збройну агресію проти України. Із запропонованого визначення можна сформулювати основні ознаки даного поняття та охарактеризувати їх.

Призупинення трудового договору є тимчасовим, тобто може тривати лише на період запровадженого в країні воєнного стану. Після припинення чи скасування воєнного стану Президентом України відповідно до Закону України “Про правовий режим воєнного стану”, трудовий договір продовжує свою дію. Тимчасовий характер призупинення дії трудового договору визначений лише воєнним станом. Тобто це єдина підстава для його застосування. Це відрізняє його від інших понять, які визначені у трудовому законодавстві, наприклад простою, що може мати місце не лише у разі введення воєнного стану, а й через організаційні, технічні умови чи інші обставини (ст. 32 КЗпП України).

Призупинення дії трудового договору передбачає повне припинення виконання працівником своїх трудових обов'язків, але воно не тягне за собою припинення трудових відносин, тобто за особою зберігається статус працівника, який на думку С. Вавженчука є доволі привабливим, адже саме він дає змогу “отримати” низку прав, гарантій, що дозволять забезпечити реалізацію суб'єктивних регулятивних трудових прав механізмами превентивної їх охорони та захисту [2, с. 55]. Слід зазначити, що чинний КЗпП України не містить поняття “працівник” та критеріїв визначення його статусу. Попри виділення наукою трудового права вікового, вольового і навіть психологічного критеріїв правового статусу працівника, важливим є факт особистого виконання трудової функції [3, с. 100]. Невиконання працівником безпосередньо власною працею трудової функції ставить під сумнів набуття ним статусу працівника. Однак з вказаного правила є винятки, які пов'язані з непередбаченими чи іншими обставинами. Так, призупинення дії трудового договору зумовлене введенням воєнного стану в країні та неможливістю роботодавцем забезпечити працівника роботою в першу чергу через перебування підприємства, установи, організації у зоні бойових дій та загрозу життю працівника. Наявність загрози для життя за здоров'я працівника, відсутність можливості виконувати вказану роботу дистанційно – є підставою для призупинення дії трудового договору навіть при наявності бажання працівника і далі продовжувати працювати. Тобто право роботодавця призупинити трудовий договір з працівниками не є абсолютним, умовою призупинення дії трудового договору є неможливість роботодавця надати роботу, а працівника – виконувати її. Однак, як свідчить практика, не завжди роботодавець обґрунтовує своє рішення про призупинення дії трудового договору неможливістю надання роботи через загрозу їх життю та здоров'ю. На практиці, роботодавці обґрунтовують застосування норми про призупинення трудового договору обставинами економічного характеру. Так, рішенням Хмельницького міськрайонного суду Вінницької області від 17.08.2022р. у справі № 149/1089/22, визнано незаконним та скасовано наказ про призупинення трудового договору щодо заступника директора з лікувальної роботи та лікаря невропатолога вищої категорії (внутрішній сумісник) ВСП “Санаторій “МЦРЗ” філії “ЦОВ” АТ “Укрзалізниця”.

Судом встановлено, що наказом директора ВСП № 55 від 22.04.2022 року дію її трудового договору з 25.04.2022 року призупинено до відновлення, але не пізніше дня припинення або скасування воєнного стану, чим фактично її відсторонено від роботи. Наказ обґрунтовано відсутністю умов для організації та виконання виробничого процесу санаторно-курортного лікування відповідно до ст. 13 Закону України “Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану” від 15.03.2022 року, Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні” від 24.02.2022 року. Суд встановив порушення права на працю позивачки, а саме ст. 43 Конституції України, ст. 2-1 КЗпПУ, і ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Працюючи на посаді заступника директора з лікувальної роботи та лікаря невропатолога вищої категорії (внутрішній сумісник) вона виконувала роботу, яка передбачена її посадовою інструкцією і яка є необхідною для функціонування закладу. По суті призупинення дії трудового договору позивачки з боку працедавця є відстороненням працівника від роботи без збереження за ним оплати праці. Відповідач не оспорував факту, що позивачка може виконувати роботу, однак стверджував, що у зв’язку з початком військової агресії проти України, він як роботодавець позбавлений можливості забезпечити позивачку роботу через зменшення обсягу пацієнтів, які потребують послуг медичного характеру. Враховуючи всі зазначені обставини, суд прийшов до висновку про свавільний та дискримінаційний характер наказу про призупинення дії трудового договору. Крім того, суд визначив, що підставою для вжиття такого обмеження трудових прав як призупинення дії трудового договору є наявність одночасно двох факторів (обставин): 1 – військова агресія проти України; 2 – виключення можливості надання та виконання роботи. Перший фактор є об’єктивним, доводиться введенням воєнного стану у відповідності до законодавства, є наявним, доказування не потребує в силу ст. 82 ЦПК України, оскільки є загальновідомим. Другий фактор свідчить, що головною умовою для призупинення дії трудового договору є абсолютна неможливість надання роботодавцем та виконання працівником відповідної роботи, тобто є оціночним та потребує доказування [4].

Слід зазначити, що відповідно до роз’яснення Міністерства економіки України щодо деяких питань трудового законодавства від 09.05.2022 р. № 4712-06/22838-09, під абсолютною неможливістю надання роботодавцем та виконання працівником роботи в контексті призупинення дії трудового договору слід розуміти випадки неможливості забезпечувати працівникові умови праці, внаслідок того, що необхідні для виконання роботи зазначеним працівником виробничі, організаційні, технічні можливості, засоби виробництва або майно роботодавця знищені в результаті бойових дій або їх функціонування з об’єктивних і незалежних від роботодавця причин є неможливим, а переведення працівника на іншу роботу або залучення його до роботи за дистанційною формою організації праці неможливе у зв’язку з відсутністю на це його згоди, з причин переміщення його з території, де ведуться активні бойові дії. [5].

Частина 2 ст. 13 Закону України “Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану” зазначає, що призупинення дії трудового дого-

вору має здійснюватися з ініціативи однієї із сторін. Така ініціатива проявляється у поданні працівником заяви та у виданні роботодавцем наказу, в якому, зокрема, зазначається інформація про причини призупинення, у тому числі про неможливість обох сторін виконувати свої обов'язки та спосіб обміну інформацією, строк призупинення дії трудового договору, кількість, категорії і прізвища, ім'я, по батькові (за наявності), реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта відповідних працівників, умови відновлення дії трудового договору [1].

Державна служба України з питань праці (Держпраці) радить у наказі про призупинення дії трудового договору зазначити підставу (заява працівника) або причини неможливості надання роботи (відсутність замовлень, зупинення виробництва, бойові дії, пошкодження виробництва внаслідок бойових дій тощо). Працівника обов'язково потрібно ознайомити з наказом всіма можливими засобами (поштою, електронною поштою, телефоном тощо) [6]. У разі незгоди працівника (працівників) із наказом (розпорядженням) роботодавця про призупинення дії трудового договору, таким працівником (працівниками) відповідний наказ (розпорядження) може бути оскаржений до Державної служби України з питань праці, або її територіального органу, який, вивчивши зміст наказу (розпорядження) та підстави для його видання, за погодженням з військовою адміністрацією може внести роботодавцеві припис про визнання відповідного наказу (розпорядження) таким, що втратив чинність або про усунення порушення законодавства про працю іншим шляхом, що є обов'язковим до виконання роботодавцем.

Призупинення дії трудового договору не тягне за собою припинення трудових відносин, тобто як було зазначено вище, статус працівника у особи зберігається, а отже й юридичні гарантії забезпечення прав та обов'язків працівника, передбачених у нормах трудового законодавства. Гарантії встановлюють за працівниками збереження правових повноважень, виплат, пільг у тих випадках, коли працівник у звичайних умовах тимчасово не виконує юридичних обов'язків, покладених на нього як на сторону трудових правовідносин [7, с. 137].

Однак у умовах нових реалій, коли першочерговим завданням держави є захист територіальної цілісності країни, життя та здоров'я громадян, положення "мирного" трудового законодавства є дещо обмеженими, це стосується права на відпочинок, на оплату праці та інших прав. На час воєнного стану пріоритетним є застосування положень Закону України "Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану", якщо його норми регулюють деякі аспекти трудових правовідносин інакше, ніж норми КЗпП України. У разі невиконання працівником своїх безпосередніх трудових обов'язків, роботодавець позбавляється й обов'язку виплачувати йому заробітну плату. Тому за ч. 4 ст.13 вказаного закону, відшкодування заробітної плати, гарантійних та компенсаційних виплат працівникам на час призупинення дії трудового договору у повному обсязі покладається на державу, що здійснює військову агресію проти України. В той же час, згідно з роз'ясненням Мінекономіки, при призупиненні трудового договору роботодавець повинен продовжувати

ведення обліку в частині визначення та фіксації сум заробітної плати та компенсаційних виплат, які були б належні працівникові, якщо такого призупинення не було б [8]. Тому до моменту призупинення дії трудового договору роботодавець має виплатити всі належні кошти працівнику. На вимогу працівника або з власної ініціативи, роботодавець може видати працівнику відповідну довідку про нараховані суми заробітної плати та компенсаційних виплат, які були б належні працівникові, якщо такого призупинення не було.

Призупинення дії трудового договору на одному підприємстві, не позбавляє права працівника на укладення трудового договору на іншому або ж одночасно на декількох підприємствах, в установах, організаціях (ч. 2 ст. 21 КЗпП України), тобто особа має право на сумісництво. Відповідно до ч. 1 ст. 102 № КЗпП України, сумісництвом вважається виконання працівником, крім основної, іншої оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час на тому самому або іншому підприємстві, в установі, організації або у роботодавця – фізичної особи [9]. Укладаючи ще один трудовий договір, працівник стає учасником двох трудових правовідносин, однак за одним трудовим договором особа не виконує своєї трудової функції та не отримує за це заробітної плати, а це дещо суперечить поняттю сумісництва, якому притаманна така ознака як “виконання додаткової роботи у вільний від основної роботи час”. Тому, враховуючи те, що особа за основним місцем роботи звільняється від своїх трудових обов’язків повністю, вона вправі укласти трудовий договір з іншим роботодавцем і тоді нове місце роботи буде для неї основним. Працівник повинен про це повідомити роботодавця трудові відносини з яким тимчасово призупинені.

Висновки. Проаналізувавши поняття та зміст призупинення дії трудового договору, слід виділити такі його ознаки: 1) носить тимчасовий характер, який визначений часовими рамками особливого воєнного періоду; 2) передбачає повне припинення виконання працівником своїх трудових обов’язків із збереженням чинності трудового договору; 3) головною умовою призупинення дії трудового договору є абсолютна неможливість надання роботодавцем та виконання працівником відповідної роботи; 4) заробітна плата працівнику з яким призупинений трудовий договір не виплачується, однак це не виключає її компенсацію у майбутньому за рахунок держави-агресора.

Література

1. *Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану*: Закон України від 15 березня 2022 року № 2136-IX. *Голос України* від 23 березня 2022р. № 64.
2. Вавженчук С. Правовий статус працівника як суб’єкта охоронних трудових правовідносин. Підприємство, господарство і право № 7. 2016. С. 55-59.
3. Трудове право України [текст] підручник / За загальною редакцією М.І. Іншина, В.Л. Костюка, В.П. Мельника. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 472 с.
4. Єдиний державний реєстр судових рішень. Справа № 149/1089/22 URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/105927106> (дата звернення 22.10.2022р)
5. Про надання роз’яснень щодо деяких питань трудового законодавства. Лист Міністерства економіки України від 09.05.2022 р. № 4712-06/22838-09 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/ME220198> (дата звернення 23.10.2022р.)

6. Як оформити призупинення дії трудового договору та як вести бухгалтерський облік призупинення дії трудового договору. Роз'яснення Держпраці від 12 квітня 2022 р. URL:<https://od.dsp.gov.ua/news/iak-oformyty-pryzuypennia-dii-trudovoho-dohovoru>(дата звернення 18.10 2022р.)

7. Малихіна Я.А. Юридичні гарантії за трудовим законодавством України Форум права. 2007. № 2. С. 133-138.

8. Коментар Мінекономіки до Закону України від 15 березня 2022 р. № 2136-IX Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану URL:[https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=7ca63edc_a033-4a4e-a29b_9157cb5a69a2&title=Komenta rMinekonomiki](https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=7ca63edc_a033-4a4e-a29b_9157cb5a69a2&title=Komenta%rMinekonomiki)

9. Кодекс законів про працю. Затверджується Законом № 322-VIII від 10.12.71р. ВВР, 1971, додаток до № 50, ст. 375.

Анотація

Павловська Л. В. Призупинення дії трудового договору на час воєнного стану. – Стаття.

У статті розглядається нове для вітчизняного трудового права поняття – призупинення дії трудового договору, яке діє лише на час запровадженого у державі воєнного стану. Проаналізовано трудове законодавство, яке регулює дане питання. Встановлено, що це тимчасове припинення попередньо узгодженої між працівником і роботодавцем та визначеної у договорі трудової функції працівника у зв'язку із унеможливленням її забезпечення роботодавцем через збройну агресію проти України. Призупинення трудового договору носить тимчасовий характер та передбачає повне припинення виконання працівником своїх трудових обов'язків із збереженням чинності трудового договору. Підставою для застосування призупинення трудового договору є запровадження воєнного стану в державі. Головною умовою призупинення трудового договору є абсолютна неможливість надання роботодавцем та виконання працівником відповідної роботи. Наявність загрози для життя та здоров'я працівника, відсутність можливості виконувати вказану роботу дистанційно – є підставою для призупинення дії трудового договору навіть при наявності бажання працівника і далі продовжувати працювати. Призупинення дії трудового договору має здійснюватися з ініціативи однієї із сторін. Така ініціатива проявляється у поданні працівником заяви та у виданні роботодавцем наказу. Заробітна плата працівнику з яким призупинений трудовий договір не виплачується, однак це не виключає її компенсацію у майбутньому за рахунок держави-агресора. До моменту призупинення дії трудового договору роботодавець має виплатити всі належні кошти працівнику. Призупинення дії трудового договору на одному підприємстві, не позбавляє права працівника на укладення трудового договору на іншому або ж одночасно на декількох підприємствах, в установах, організаціях. Працівник повинен про це повідомити роботодавця трудові відносини з яким у працівника тимчасово призупинені. Розглянуто судову практику щодо призупинення дії трудового договору. Визначені основні ознаки даного поняття.

Ключові слова: трудовий договір, трудові відносини, працівник, заробітна плата, основний трудовий договір.

Summary

Pavlovska L. V. Suspension of an employment contract in wartime. – Article.

The article examines a new concept for Ukrainian labor law – suspension of an employment contract introduced during the war. The labor legislation that regulates this issue is analyzed. It was established that suspension of an employment contract this is temporary suspension of the employee's work function in connection with the impossibility of its provision by the employer due to armed aggression against Ukraine. Suspension of the employment contract is temporary in nature and involves the complete termination of the employee's employment duties while maintaining the validity of the employment contract. The reason for applying the suspension of the employment contract is war in the state. The main condition for the suspension of the employment contract is the absolute impossibility of the employer providing and the employee performing the work. The existence of a threat to the life and health of the employee, the lack of the possibility to perform the specified work remotely is a reason for suspending the employment contract even if the employee wishes to continue working. Suspension of the em-

ployment contract must be carried out at the initiative of one of the parties. Such an initiative is manifested in the submission of an application by the employee and the issuance of an order by the employer. Wages are not paid to an employee with a suspended employment contract, this does not exclude its compensation in the future at the expense of the aggressor state. By the time the employment contract is suspended, the employer must pay all due funds to the employee. Suspension of the employment contract at one enterprise does not deprive the employee of the right to conclude an employment contract at another or several enterprises. The employee must inform the employer about this. The judicial practice regarding the suspension of the employment contract was considered. The main features of this concept are defined.

Key words: employment contract, labor relations, employee, salary, the main employment contract.

Р. М. Савчук

ПОНЯТТЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Постановка проблеми. Основним показником діяльності правоохоронних органів є її ефективність, встановлення якої дозволяє як відобразити ступінь досягнення поставлених перед кожним з них завдань, так і визначити напрями оптимізації їх діяльності. Водночас, визначенню поняття «ефективність» як правової категорії в цілому та розкриттю поняття «ефективність діяльності правоохоронних органів» зокрема присвячена недостатня увага науковців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначаючи поняття «ефективність», вчені традиційно звертаються до його етимології та семантики. Згідно з усталеним підходом, етимологічно слово «ефективність» є похідним від слова «ефект», що, у свою чергу, походить від латинського іменника «effectus» та латинського дієслова «efficio» [1, с. 92; 2, с. 70]: «effectus» означає виконання, здійснення, вплив, результат, наслідок, а «efficio» – робити, створювати, виготовляти, виконувати [3, с. 59]. Із точки зору семантики слово «ефективність» визначається в двох значеннях: 1) як абстрактний іменник до прикметника «ефективний» – який призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект; 2) як характеристика якого-небудь об'єкта (пристрою, процесу, заходу, виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші позитивні якості [4, с. 358].

Поняття ефективності та перші дослідження цієї категорії з'явилися, головним чином, в економічній теорії та теорії управління (менеджменту) [5, с. 189]. Зокрема, поняття «ефективність» як економічна категорія було виокремлено на початку XIX століття [6, с. 5] і в ретроспективному плані має тривалу та складну історію становлення [7, с. 47]. Широке використання категорії «ефективність» для оцінювання діяльності органів державної влади та суб'єктів господарювання створили підґрунтя для розширення сфери її застосування, і на сьогодні вона розглядається як категорія не лише економічна, але й соціальна, правова, організаційна, технологічна тощо.

Метою статті є розкриття на основі сформованих на сьогодні теоретичних підходів поняття «ефективність діяльності правоохоронних органів».

Виклад основного матеріалу. Впровадження категорії «ефективність» у будь-яку науку, в тому числі й правову, здійснювалося з урахуванням особливостей її предмета і методів. Водночас, поняття «ефективність» у правовій науці, на думку Л.Л. Лепех, має не тільки мати загальнонаукові ознаки, а й відображати специфіку правової сфери, запозичувати деякі положення про ефективність з інших спеціально-наукових теорій, однак настільки, наскільки соціологія, економіка і низка інших галузей наукових знань взаємопов'язані з правовою сферою [8, с. 98-99]. У першу чергу, це стосується доктринальних розробок проблематики ефективності як економічної категорії, що заклали основу для формування притаманних їй ознак загально-наукового характеру.

До дослідження ефективності як економічної категорії зверталася істотна кількість вчених, переважна більшість яких під нею розуміє співвідношення витрат чи ресурсів і отриманих результатів, тобто відношення здобутих результатів до витрат чи ресурсів, затрачених на їх досягнення [9, с. 41; 10, с. 398-399; 11, с. 116; 12, с. 174]. За результатами узагальнення значної кількості визначень поняття «ефективність» як економічної категорії В.І. Алещенко та Т.В. Гринько виокремлюють декілька підходів щодо її розуміння: 1) традиційний, у межах якого існують: а) витратний, представники якого досліджують ефективність через вимірювання витрат і результатів, які вони викликали; б) ресурсний, прихильники якого розглядають її як відношення результату до витрачених ресурсів; 2) цільовий, прибічники якого визначають ефективність як ступінь досягнення цілей підприємства [6, с. 5-6]. Водночас, останній із наведених підходів відповідає поняттю соціальної ефективності, яка є, по суті, похідною від економічної ефективності [10, с. 399], тісно взаємопов'язана з нею [13, с. 453; 14, с. 12] та являє собою відповідність результатів господарської діяльності основним соціальним потребам і цілям суспільства [1, с. 102].

Невдаючись до поглибленого аналізу визначень поняття «ефективність» як економічної категорії, потрібно відзначити їх фундаментальний характер для розкриття сутності ефективності як правової категорії. На основі аналізу широкого кола доктринальних підходів до визначення сутності ефективності як економічної категорії Є.В. Годованик вказує, що вони дозволяють визначити деякі важливі характеристики ефективності як такої, серед яких: 1) категорія «ефективність» відображає наявність бажаного ефекту від тієї чи іншої діяльності, що заздалегідь програмується як мета такої діяльності; 2) рівень ефективності завжди має як якісний, так і кількісний вимір, при цьому останній складається із сукупності належних параметрів, що відображають зміст та кінцеву мету певної діяльності; 3) категорія «ефективність» має раціональне, прагматичне, практично-праксеологічне походження, адже відображає, в першу чергу, результат тих чи інших свідомих, вольових, цілеспрямованих дій людини, колективу, соціуму; 4) в ході визначення рівня ефективності завжди необхідно враховувати кількість витрат та побічних негативних ефектів, що супроводжують досягнення того чи іншого кінцевого результату, тобто, іншими словами, ціль не завжди виправдовує засоби її досягнення, а лише у тих випадках, коли вказані одиниці є відносно співмірними [5, с. 192-193].

Із урахуванням наведеного, загально-науковими ознаками ефективності є: 1) притаманність категорії «ефективність» оцінного характеру; 2) відображення за її допомогою рівня досягнення мети діяльності та врахування затрачених для цього витрат і ресурсів; 3) здійснення характеристики рівня ефективності за допомогою кількісних та якісних критеріїв, система яких не є сталою та може змінюватися залежно від низки чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру.

Наведені ознаки дозволяють відмежувати ефективність від результативності, які вченими нерідко інтерпретуються як синоніми [15, с. 74]. По-перше, в ході визначення результативності основний акцент робиться на досягненні певного результату, а під час оцінювання ефективності – на співвідношенні отриманого результату та затрачених для цього витрат і ресурсах. У зв'язку з цим результативність встановлюється за допомогою кількісних критеріїв, а ефективність – як кількісних, так і якісних. По-друге, як відзначає М.А. Полегенька, результативність – це досягнення певного результату, який може бути як позитивним, так і негативним, а ефективність – це завжди позитивна величина, яка характеризує приріст результатів у співвідношенні до засобів, пов'язаних з їх досягненням [2, с. 71].

У правовій доктрині неодноразово здійснювалися спроби узагальнення наукових підходів до розуміння поняття «ефективність» як правової категорії. Так, О.М. Куракін і С.В. Шахов наголошують, що сучасна правова наука характеризує поняття «ефективність» у кількох варіантах: 1) як співвідношення між метою та фактично досягнутим результатом; 2) за допомогою застосування функціонально-цільового або причиново-функціонально-цільового підходу; 3) як здатності приводити суспільні відносини до позитивних результатів. На думку зазначених вчених, фактично в межах цих підходів і формується більшість точок зору на категорію «ефективність» у праві [16, с. 7; 17, с. 92]. Поділяючи їх позицію в цілому (за винятком визначення нею першого із запропонованих підходів як функціонально-цільового), Л.Л. Лепех визнає наведені підходи до розуміння поняття «ефективність» як правової категорії найбільш значущими і розкриває зміст кожного з них. На її думку, перший, функціонально-цільовий підхід зводиться до розуміння ефективності як відношення між фактичним результатом і тією метою, якої передбачалося досягнути; другий, причиново-функціонально-цільовий підхід є різновидом функціонально-цільового та відрізняється від нього аналізом досконалості правової норми і введенням до оцінки ефективності права соціально корисного характеру його дії, врахування витрат матеріальних засобів, людської енергії та часу у процесі вирішення поставлених завдань, оптимального варіанта досягнення поставленої мети; третій підхід полягає у трактуванні ефективності як здатності приводити суспільні відносини до позитивних результатів, здатності, що зумовлена своїми внутрішніми властивостями [8, с. 102-103].

Аналізуючи наведені підходи, потрібно вказати, що їх узагальнення здійснювалося вченими у контексті дослідження ефективності механізму правового регулювання та ефективності адміністративно-правових норм.

Невдаючись до детального розкриття змісту цих підходів, необхідно відзначити притаманність кожному з них своїх переваг і недоліків та можливість їх адаптації, з тими або іншими уточненнями, для визначення ефективності й інших правових явищ, у тому числі й діяльності правоохоронних органів. Відкидаючи функціонально-цільовий підхід як найбільш вузький, непридатний для повного розуміння поняття «ефективність» як правової категорії та доповнений у межах причиново-функціонально-цільового підходу, потрібно наголосити, що останній дозволяє відобразити статичний аспект ефективності: він враховує як співвідношення мети діяльності та фактично досягнутого результату, так і витрати та ресурси (кадрові, матеріально-технічні тощо), затрачені для отримання оптимального результату. На відміну від причиново-функціонально-цільового підходу, третій підхід до визначення поняття «ефективність» як правової категорії відображає її динамічний характер, оскільки з точки зору його представників, як відзначає Л.Л. Лепех, визначення співвідношення мети і результату – це не трактування сутності поняття ефективності, а лише можливий шлях її виміру [8, с. 103]. Таким чином, поняття «ефективність» як правова категорія підлягає визначенню з урахуванням його статичного та динамічного аспектів, що повною мірою стосується й розкриття поняття ефективності діяльності правоохоронних органів.

Досліджуючи ефективність діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, Н.С. Андрійченко вказує, що вона являє собою характеристику діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку держави, яка виражається, по-перше, у відповідності досягнутих зазначеними органами результатів меті їх діяльності у фінансово-економічній сфері, а по-друге, в їх раціональному співвідношенні з витраченими фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими ресурсами [1, с. 47]. Тобто, з точки зору вченої, поняття «ефективність діяльності правоохоронних органів» охоплює лише два її аспекти: телеологічний (як відповідність результатів їх діяльності поставленій перед ними меті) та економічний (як оптимальність витрат і ресурсів для досягнення цієї мети). Водночас, зазначене поняття визначається також за допомогою інших аспектів: онтологічного, аксіологічного, праксеологічного, функціонального, політичного, психологічного, поведінкового, конфліктного тощо.

Висновки. Багатоаспектність поняття «ефективність діяльності правоохоронних органів» дозволяє визначити його як закріплену нормами адміністративного права у відповідності до пануючих в суспільстві фундаментальних конституційних цінностей систему засобів, прийомів та умов діяльності правоохоронних органів, що відображають співвідношення мети їх діяльності та фактично досягнутого результату з максимальним забезпеченням дотримання прав та свобод особи і громадянина та з урахуванням витрат і ресурсів (кадрових, матеріально-технічних тощо), затрачених для отримання оптимального результату.

Література

1. Інноваційні ресурсозберігаючі технології: ефективність в умовах різного фінансового стану агроформувань: монографія / за ред. Г.Є. Мазнева. Х.: Видавництво «Майдан», 2015. 592 с.
2. Полегенька М.А. Теоретична сутність економічної категорії «ефективність». *Агросвіт*. 2016. № 10. С. 69-74.
3. Скорина Л.П., Скорина О.А. Латинсько-український, українсько-латинський словник. К.: Обереги, 2004. 448 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
5. Годованик Є.В. Ефективність конституційно-правових норм в умовах сучасного розвитку системи права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Маріуполь, 2020. 478 с.
6. Гринько Т.В., Алещенко В.І. Вплив та взаємозв'язок ефективності та економічної безпеки підприємства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. 2020. Вип. 42. С. 4-12.
7. Боярко І.М., Дехтяр Н.А., Дейнека О.В. Ефективність фінансів державного сектору економіки в системі управління соціально-економічним розвитком України: монографія. Суми: Університетська книга, 2012. 165 с.
8. Лепех Л.Л. Соціальна та юридична ефективність механізму правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2019. 234 с.
9. Основи економічної теорії: підручник / за заг. ред. Л.С. Шевченко. Х.: Право, 2008. 448 с.
10. Андрійчук В.Г. Економіка аграрних підприємств: підручник. 2-ге вид., доп. і переробл. К.: Київський національний економічний університет, 2002. 624 с.
11. Баланюк І.Ф., Драбчук Н.Ю. Економічна ефективність використання земельних ресурсів: теоретичний аспект. *Інноваційна економіка*. 2018. № 9-10. С. 114-119.
12. Ярославський А.О. Економічна ефективність діяльності підприємства: теоретичний аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2018. Вип. 20. Ч. 3. С. 174-177.
13. Пилипенко С.М. Теоретичні засади оцінки ефективності діяльності підприємства. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. № 10. С. 452-456.
14. Куценко А.В. Організаційно-економічний механізм управління ефективністю діяльності підприємств споживчої кооперації України: монографія. Полтава: Редакційно-видавничий відділ Полтавського університету споживчої кооперації України, 2008. 205 с.
15. Літвінов О., Журенко А. Проблеми визначення сутності економічної ефективності. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2017. № 6. С. 67-81.
16. Куракін О.М. Аналіз співвідношення категорії «ефективність правового регулювання» й суміжних понять. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 2. С. 7-10.
17. Шахов С.В. Ефективність адміністративно-правової норми: плюралістичний підхід до визначення змісту категорії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 5. С. 92-98.
18. Андрійченко Н.С. Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України: дис. ... д-ра філософії: 081 – Право. Суми, 2020. 234 с.

Анотація

Савчук Р. М. Поняття ефективності діяльності правоохоронних органів. – Стаття.

Стаття присвячена розкриттю на основі сформованих на сьогодні теоретичних підходів поняття «ефективність діяльності правоохоронних органів». Автор розглядає ефективність як основний показник діяльності правоохоронних органів і на цій основі констатує актуальність дослідження теоретико-правових проблем її встановлення. Розкривається поняття ефективності з точки зору етимології та семантики, звертається увага на формування її поняття в економічній теорії та теорії управління (менеджменту), відзначається широке використання категорії «ефективність», що дозволяє розглядати її як категорію не лише економічну, але й соціальну, правову, організаційну, технологічну тощо.

Розкривається зміст теоретичних підходів до визначення поняття ефективності як економічної категорії та констатується їх фундаментальний характер для розкриття сутності ефективності як правової категорії. Із урахуванням доктринальних підходів до визначення

сутності ефекту та ефективності як економічних категорій визначаються загальнонаукові ознаки ефективності та на їх основі здійснюється відмежування ефективності від результативності.

Наводяться наукові підходи до розуміння поняття «ефективність» як правової категорії та відзначається притаманність кожному з них своїх переваг і недоліків та можливість їх адаптації, з тими або іншими уточненнями, для визначення ефективності й інших правових явищ, у тому числі й діяльності правоохоронних органів. Відзначається доцільність визначення поняття «ефективність» як правової категорії з урахуванням статичного та динамічного аспектів, що повною мірою стосується й розкриття поняття ефективності діяльності правоохоронних органів.

Звертається увага на доцільність визначення поняття «ефективність діяльності правоохоронних органів» за допомогою не лише телеологічного та економічного, але й онтологічного, аксіологічного, прaxeологічного, функціонального, політичного, психологічного, поведінкового, конфліктного аспектів. За результатами дослідження наводиться авторська дефініція поняття «ефективність діяльності правоохоронних органів».

Ключові слова: правоохоронні органи, діяльність правоохоронних органів, оцінювання діяльності правоохоронних органів, ефективність діяльності правоохоронних органів, результативність діяльності правоохоронних органів.

Summary

Savchuk R. M. The concept of effectiveness of activities of law enforcement agencies. – Article.

The article is devoted to the disclosure of the concept of «effectiveness of activities of law enforcement agencies» on the basis of theoretical approaches developed today. The author considers effectiveness as the main indicator of the activities of law enforcement agencies and on this basis states the relevance of the research of theoretical and legal problems of its establishment. The concept of effectiveness is revealed from the point of view of etymology and semantics, attention is paid to the formation of its concept in economic theory and theory of management, the wide use of the category «effectiveness» is noted, which allows to consider it as a category not only economic, but also social, legal, organizational, technological, etc.

The content of theoretical approaches to the definition of the concept of effectiveness as an economic category is revealed and their fundamental nature is ascertained for revealing the essence of effectiveness as a legal category. Taking into account doctrinal approaches to determining the essence of effect and effectiveness as economic categories, general scientific signs of effectiveness are determined and on their basis effectiveness is distinguished from performance.

Scientific approaches to understanding the concept of «effectiveness» as a legal category are given, and each of them has its own advantages and disadvantages and the possibility of their adaptation, with one or another clarification, to determine the effectiveness of other legal phenomena, including the activities of law enforcement agencies. The expediency of defining the concept of «effectiveness» as a legal category, taking into account static and dynamic aspects, is noted, which fully applies to the disclosure of the concept of effectiveness of activities of law enforcement agencies.

Attention is drawn to the feasibility of defining the concept of «effectiveness of activities of law enforcement agencies» using not only teleological and economic, but also ontological, axiological, praxeological, functional, political, psychological, behavioral and conflict aspects. Based on the results of the research, the author's definition of the concept of «effectiveness of activities of law enforcement agencies» is provided.

Key words: law enforcement agencies, activities of law enforcement agencies, evaluation of activities of law enforcement agencies, effectiveness of activities of law enforcement agencies, performance of activities of law enforcement agencies.

О. О. Сурілова

МІЖНАРОДНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ЗЛОЧИН ЕКОЦИДУ

Постановка проблеми. Серед найактуальніших проблем сучасності, одне з провідних місць займає порушення стану екологічних систем – їх забруднення, виснаження, спотворення екологічного балансу. Проблема набула глобального характеру та вимагає адекватної відповіді, яку відчайдушно намагається знайти світове співтовариство. Зміна міжнародного правопорядку стає неминучою. Зокрема, актуалізується проблема створення дієвого міжнародно-правового механізму охорони навколишнього середовища. Як слушно зауважує Дж. Мартін, потрібен масштабний перехід від хаосу та небезпек до сталого суспільства і для цього слід створити порядок денний, що спричинить цей перехід [1]. Одним з елементів програми переходу є посилення відповідальності за діяльність, яка негативно впливає на стан довкілля.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти теми розглядалися як вітчизняними правниками – С.М. Мохончуком, С.П. Кучевською, Т. Садовою, Я. О. Триньовою, О. М. Шуміло, В.О. Уколовою, Ю.А. Турловою, так і зарубіжними фахівцями- А. В. Галстоном, Р. Фальком, К. Макинтош, Р. Роджесом, Ф. Д. Сэндсом, Б. Черифом. Їх доробок стосувався юрисдикції Міжнародного кримінального Суду щодо злочинів проти глобальної екологічної безпеки, дослідження категорії «екоцид», підстав притягнення до відповідальності за скоєння екоциду. Однак проблема не втратила актуальності у зв'язку із триваючими масштабними негативними змінами екосистем та порушеннями рівноваги природних процесів, які загрожують глобальній екологічній безпеці, що свідчить про неефективність існуючих міжнародно-правових механізмів її забезпечення. Визнання злочину екоциду міжнародним злочином здатне змінити ситуацію на кращу.

Метою статті є дослідження злочину екоциду, генезису цієї категорії, ознак, місця в системі міжнародних злочинів.

Виклад основного матеріалу Статут міжнародного кримінального суду передбачає відповідальність за воєнні злочини – умисне вчинення нападу, коли відомо, що такий напад стане причиною великого, довгострокового та серйозного збитку навколишньому природному середовищу, який буде явно несумісний з конкретною та і безпосередньо очікуваною загальною військовою перевагою [2].

Ст. 55 Додаткового протоколу I до Женевських конвенцій, що стосується захисту жертв міжнародних озброєних конфліктів, «Захист природного середовища» проголошує, що при веденні воєнних дій має бути виявлена турбота про захист природного середовища від широкої, довготривалої і серйозної шкоди. Такий захист включає заборону використання методів або засобів ведення війни, що мають на меті завдати або, як можна очікувати, завдають такої шкоди природному середовищу й тим самим завдають шкоди здоров'ю або виживанню населення [3]. Зазначимо, що все це охоплює окремі випадки спричинення шкоди довікілью під час збройних конфліктів та не є ефективним. Недивно, що наразі актуалізувалася ідея розширення кола міжнародних злочинів за рахунок віднесення до таких злочину «екоцид». Ідея не є новою. Її поява пов'язана з усвідомленням наслідків війни в Індокитаї 1964-1975 р.р. У зв'язку з цим слід погодитися з О. Буткевич, яка зазначає, що виокремлюючи новий етап у розвитку міжнародного права, вчені змушені шукати фактори формування того нового в міжнародному праві, що дійсно свідчить про якісно інший період в його історії, чітко визначивши, які чинники, факти і процеси є свідченням початку нового періоду в його розвитку, а які є значними історичними подіями, що, втім, не започатковують собою нового історичного типу цього права [4].

Війна в Індокитаї є саме тією подією, яка започаткувала новий етап розвитку міжнародного права навколишнього середовища та надихнула професора Артура В. Галстона на розробку принципово нового механізму захисту довкілля під час збройних конфліктів. Термін екоцид був вперше запропонований фахівцем у 1970 р. у доповіді на конференції «Війна та національна відповідальність». Екоцид як термін позначав різні заходи спустошення та руйнування, які спрямовані на пошкодження або руйнування екології географічних районів та спричинення шкоди життю людей, тварин та рослин У 1972 р. прем'єр-міністр Швеції Улоф Пальме у своїй вступній промові на Стокгольмській конференції ООН з навколишнього середовища підтримав ідею та назвав «екоцидом» події, що відбувалися під час війни у В'єтнамі [5]. Проте в офіційному підсумковому документі Стокгольмської конференції не було згадки про екоцид.

Ідея була розвинута професором Р. Фальком, який не тільки сформулював поняття «екоцид», але й запропонував прийняти Міжнародну конвенцію про злочин екоциду. У ст. II Проекту проголошувалося, що екоцид означає будь-які з таких дій, вчинених з метою руйнування або знищення, повністю або частково, екосистеми людини: (а) використання зброї масового знищення, ядерної, бактеріологічної, хімічної чи іншої; б) використання хімічних гербіцидів для дефоліації та вирубування природних лісів у військових цілях; (с) використання бомб і артилерії в такій кількості, щільності або розмірі, щоб погіршити якість ґрунту або збільшити ймовірність захворювань, небезпечних для людей, тварин або сільськогосподарських культур; (d) використання бульдозерного обладнання для знищення великих масивів лісу або посівних угідь у військових цілях; (е) використання методів, призначених для збільшення або зменшення кількості опадів або іншої зміни погоди як зброї війни; (f) насильницьке вилучення людей або тварин з їх звичних місць проживання для прискорення досягнення вій-

ськових або промислових цілей [6]. Конвенція не була прийнята, але сама ідея не була забута. Зазначимо, що вадою запропонованого проекту є те, що екоцид характеризувався як суто військовий злочин, хоча такі дії являють небезпеку і у мирний час.

Згодом розглядалася пропозиція щодо включення екоциду до Римського статуту Міжнародного кримінального суду (МКС) поряд з міжнародними злочинами (геноциду, злочинами проти людства, військовими злочинами), але також не отримала підтримки [7].

У 2016 році руйнування довкілля, передусім кліматичні зміни змусили МКС зробити заяву, що він братиме до уваги злочини, пов'язані з «руйнуванням довкілля», «експлуатацією природних ресурсів», «незаконним відчуженням» землі, тощо в контексті злочинів проти людяності. У цьому контексті, слід вказати на ст. 7 Римського статуту «Злочини проти людяності» до яких, зокрема відноситься винищення коли воно відбувається в рамках широкомасштабного або систематичного нападу на будь-яких цивільних осіб, якщо такий напад здійснюється свідомо. На нашу думку «Винищення» охоплює погіршення якості навколишнього природного середовища та перетворення його на небезпечне, тобто таке, що створює реальні загрози життєво важливим інтересам людини, зумовлених антропогенними чи природними чинниками та означає навмисне створення умов життя, розрахованих на те, щоб знищити частину населення [8]. Такий підхід не сприятиме вирішенню проблеми, оскільки базується на застарілому антропоцентричному підході та не бере до уваги власну цінність природи, частиною якої постає людство [9]. Надання міжнародному праву екоцентричної спрямованості означає визнання пріоритету екологічних інтересів над економічними, що цілком відповідає вимозі екологізації правового і господарського механізму, яка визнається в сучасності основною тенденцією суспільного та економічного розвитку [11].

Інтенсифікація роботи в цьому напрямку на міжнародному рівні пов'язана з ініціативою острівних держав Вануату, Мальдів та Самоа, які у 2019 р. закликали Асамблею держав-учасниць МКС визнати злочин екоциду [12].

Прорив відбувся у листопаді 2020 року коли фондом «Стоп екоцид» була створена незалежна експертна група з правового визначення екоциду [13] у складі дванадцяти фахівців з кримінального, екологічного та кліматичного права з усього світу. Результатом роботи незалежної групи стала підготовка пропозиції щодо визначення злочину «екоциду» [14]. Він базуватиметься на існуючому військовому злочині, відображаючи при цьому той факт, що на сьогоднішній день серйозна екологічна шкода завдається і в мирний час. Досягнення домовленості про злочин екоциду покращить захист навколишнього середовища та створить ефективну правову базу для нашого спільного майбутнього на спільній планеті.

Комісія рекомендувала додати новий підпункт (e) до статті 5, параграфу 1 Римського статуту. Статтю 5 пропонується формулювати таким чином:

Юрисдикція Суду обмежується серйозними злочинами, що викликають занепокоєння всього світового співтовариства. У відповідності до Статуту Суд має юрисдикцію щодо таких злочинів:

а) злочин геноциду; б) злочини проти людяності; с) воєнні злочини; д) злочини агресії; е) злочин екоциду.

Також експертна група запропонувала доповнити Статут Міжнародного кримінального суду статтею 8 ter, де надала поняття екоциду: «Екоцид» означає незаконні або безглузді дії, вчинені з усвідомленням, що існує значна ймовірність серйозного та широкого чи довготривалого збитку навколишньому середовищу викликана такими діями. Зазначимо, що термін «екоцид» у широкому розумінні означає масове пошкодження та руйнування екосистем, що призводить до шкоди природі, яка є до серйозною, широко поширеною або довготривалою.

Злочин екоциду слід відрізнити від злочину біоциду. Біоцид визначається як навмисне і масове знищення людей та інших живих істот, живої природи, живих організмів, біосфери за допомогою зброї масового знищення з метою досягнення воєнної переваги над противником і перемоги у збройному конфлікті. На відміну від екоциду, вважають Я. М. Жукорська та Л.М Дранчук, він є спрямованим не проти навколишнього природного середовища, а безпосередньо проти людини та здійснюється за допомогою зброї масового знищення [15].

На нашу думку біоцид, як міжнародний злочин, повністю охоплюється ст. 8 Статуту МКС. Біоцид є воєнним злочином та являє собою умисне скоєння нападу, коли такий є причиною широкої, довгострокової та серйозної шкоди навколишньому природному середовищу, що є невідповідним конкретній очікуваній загальній воєнній перевазі. Предметом біоциду є життя та здоров'я людей, які страждають в результаті погіршення якості навколишнього природного середовища.

Злочин екоциду, як будь – який міжнародний злочин порушує інтереси всієї світової спільноти як єдиного цілого, загрожує миру і безпеці людства і шокує свідомість людства[16]. Безпосереднім об'єктом екоциду ми вважаємо міжнародну екологічну безпеку¹. Предметом злочину екоциду є навколишнє середовище. Пояснюючи це поняття, експертна група обмежується простим перерахуванням окремих природних об'єктів та надає пояснення, що навколишнє середовище –це Земля, її біосфера, кріосфера, літосфера, гідросфера та атмосфера, а також космічний простір. Таке визначення не можна вважати досконалим. Автори проекту визначення, підготовленого Незалежною групою експертів, опускають у своєму визначенні слово «природний»². І це невипадково. «Природне середовище» відрізняється від «навколишнього середовища. «Природним середовищем» визнається «система нерозривних взаємозв'язків між живими організмами та навколишнім неорганічним середовищем»[17].

На нашу думку поняття « навколишнє середовище» включає природні ресурси, як абіотичні, так і біотичні, такі як повітря, вода, ґрунт, фауна

¹ Доцільно погодитися з Ю.А. Красновою яка вбачає, що правовий зміст концепції міжнародної екологічної безпеки полягає в прийнятті суб'єктами міжнародного права обов'язку утримуватися від будь-яких видів діяльності, які можуть загрожувати природному балансу екологічних систем, живим і неживим елементам навколишнього середовища.

² Термін «природне середовище» використовується у міжнародно-правових актах, наприклад у Конвенції про заборону воєнного чи будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище 1977 р.

та флора а також взаємодію між цими факторами та характерні естетичні аспекти ландшафту. Ми погоджуємося з пропозицією включити до цього поняття користування природою в силу її природної краси та пов'язаних із нею рекреаційних умов та можливостей, а також об'єкти природної спадщини[17]. На нашу думку, до предмету злочину екоциду слід також відносити предмети змішаного походження – створені, так би мовити, у співробітництві людини та природи – водосховища, канали, лісові насадження, пристосовані до потреб людини змінені ландшафти, ботанічні, дендрологічні, зоологічні парки. У сукупності все це складає систему навколишнього середовища³. Зазначимо що існує і широке визначення навколишнього середовища, яке застосовується у Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті. У ст. 1 Конвенції розшифровується визначення «вплив». Цей термін означає будь-які наслідки запланованої діяльності для навколишнього середовища, включаючи здоров'я і безпеку людей, флору, фауну, ґрунт, повітря, воду, клімат, ландшафт ; він охоплює також наслідки для культурної спадщини чи соціально- економічних умов, які є результатом зміни цих факторів. Виходячи з цього навколишнє о середовище охоплює історичні пам'ятки та інші матеріальні об'єкти, взаємозв'язок між цими факторами, культурну спадщину, безпеку та здоров'я людей.

Об'єктивною стороною злочину є вчинення свідомих незаконних або безглузких дій, що з високою ймовірністю призведуть до серйозного та широкого чи довготривалого збитку навколишньому середовищу.

«Безглуздий» означає безрозсудне нехтування шкодою, яка була б явно надмірною по відношенню до очікуваних вигод. Пропорційність є загальним принципом міжнародного права. Певні дії визнаються пропорційними і тільки в тому випадку, якщо вони є достатніми для досягнення мети, але не виходять за межі того, що є необхідним для досягнення останньої, або як слушно відмітив Т. Хартлі вибрані засоби, що забезпечують досягнення мети, і шкода для тих, чий інтереси порушуються, повинні бути пропорційними отриманому в публічних інтересах позитивному результату [18, 161].

Подібні критерії пропорційності зустрічаються у Римському статуті, зокрема у ст. 8(2)(b)(iv), в якій в якості воєнного злочину передбачено умисне вчинення нападу, коли відомо, що такий напад стане причиною значного, довгострокового та серйозного збитку навколишньому природному середовищу, який буде явно несумісний з конкретною безпосередньо очікуваною воєнною перевагою [2]. За аналогією, «безглуздий» означає нехтування шкодою, яка була б явно надмірною по відношенню до очікуваних соціальних та економічних вигод.

Щодо критерію «незаконні дії», експертна група підкреслює, що міжнародне екологічне право містить відносно небагато абсолютних заборон і залишає державам основну частину роботи з визначення злочинних діянь на національному рівні через національні закони. Низка держав кри-

³ Таке розуміння предмету охорони не суперечить екоцентричному підходу, адже людина постає об'єктом охорони як біологічний організм, як компонент екосистем, який потребує певних параметрів навколишнього природного середовища, які характеризуються як екологічно безпечні.

міналізувала злочин екоциду. Ми вважаємо доцільним (за аналогією зі ст. 441ККУ) вважати злочинним масове знищення рослинного або тваринного світу, отруєння атмосфери або водних ресурсів, а також вчинення інших дій, що можуть спричинити екологічну катастрофу ⁴[20].

Склад злочину екоциду є формальним. Злочин є закінченим з моменту створення небезпечної ситуації, а не досягнення результату. Це вчинення дій з усвідомленням значної ймовірності того, що вони здатні призвести до настання серйозної, широкомасштабної чи довготривалої шкоди.

З об'єктивної сторони злочин може проявитися у таких формах: масове пошкодження та руйнування екосистем шляхом масового знищення рослинного або тваринного світу або поширенням епізоотій та епіфітотій; забруднення або засмічення атмосфери, водних ресурсів, ґрунтів, невиконання вимог щодо охорони надр; вчинення інших дій, що можуть спричинити екологічну катастрофу. Щодо характеру екологічної шкоди, яка виступає ознакою екоциду, то експертна група не надає їй всеосяжної характеристики, зазначаючи що вона має бути серйозною, поширеною, довгостроковою.

«Серйозна» шкода означає серйозні несприятливі зміни, порушення або шкоду будь-якому елементу навколишнього середовища, включаючи серйозний вплив на життя людей або природні, культурні чи економічні ресурси; «Поширена» означає шкоду, яка поширюється за межі обмеженої географічної території, або є транскордонною, або повністю зачіпає екосистеми, або значну кількість людей; «Довгострокова» означає шкоду, яка є незворотною або не може бути відшкодована шляхом природного відновлення протягом розумного періоду часу. Ми наголошуємо на характеристиці наслідків як екологічної катастрофи, що означає особливо тяжкі наслідки, які повинні визначатися в кожному конкретному випадку з урахуванням певних критеріїв, наприклад незворотного характеру змін в екосистемах або значного періоду часу, необхідного для відновлення екологічних систем; значного розміру територій, що зачеплені або транскордонного характеру шкоди, тощо. Ці характеристики шкоди є оціночними, такими що не мають чітких ознак. Тому для правильної кваліфікації злочину екоциду необхідним є відображення в правозастосовних актах конкретних обставин об'єктивного характеру, які дають можливість їх правильного трактування.

Внесення змін до Римського статуту міжнародного кримінального суду не відбудеться швидко, оскільки потребує вагомого науково-теоретичного аналізу та обґрунтування. Крім того сама процедура внесення змін до статуту Міжнародного кримінального суду є досить складною та тривалою.

Визнання екоциду як явища та правової категорії відбулося внаслідок аналізу негативних екологічних наслідків військових дій у Південно-східній Азії. Каталізатором включення екоциду до юрисдикції МКС мають ста-

⁴ Екологічна катастрофа, як зазначено у Великій українській енциклопедії – негативна зміна екологічної рівноваги до стану зникнення умов існування живого організму, популяції, виду, біосфери. Здебільшого швидко, руйнівна, незворотна подія, пов'язана з нанесенням шкоди екосистемам і біологічному різноманіттю, що супроводжується загибеллю біоти (включно з людьми).

ти численні екологічні злочини Російської федерації скоєні в Україні, які у сукупності характеризуються як «екоцид». На кінець травня 2022 р. в Україні зафіксовано 254 випадків екоциду. Знищено 1500 екосистем. 30 відсотків заповідних територій – об'єктів всесвітньої природної спадщини опинилися під загрозою знищення. Це, зокрема – 14 Рамсарських об'єктів площею 397,7 тис. га, близько 200 територій Смарагдової мережі площею 2,9 млн га та біосферні заповідники [21]. Вплив на навколишнє середовище включає викид токсичних матеріалів у повітря, воду та ґрунт із зруйнованих будівель та систем санітарії, трубопроводів та пошкоджених промислових об'єктів, таких як місця зберігання палива та хімікатів. Росія атакує українські дамби гідроелектростанцій, дамби хвостосховищ токсичних відходів шахт і місця зберігання небезпечних відходів [22]. З метою фіксації та упорядкування інформації щодо нанесених навколишньому природному середовищу збитків внаслідок вторгнення Російської Федерації на територію України для відшкодування заподіяних збитків при Державній екологічній інспекції України 1 березня 2022 року створено та працює Оперативний штаб для формування єдиного реєстру збитків [23]. І хоча зараз не йдеться про відповідальність Російської федерації за екоцид, правоохоронні органи України мають робити все від них залежне для притягнення осіб безпосередньо винних у скоєнні злочину екоциду до кримінальної відповідальності за ст. 441 КК України. Це посилить позицію України у міжнародних судах, оскільки Російська федерація порушує численні міжнародні угоди щодо захисту довкілля, стороною яких виступає. Крім того, в березні 2022р. р. прокурор Міжнародного кримінального суду розпочав розслідування злочину геноциду, воєнних злочинів та злочинів проти людяності в Україні скоєних на будь-якій частині території України будь-якою особою з 21 листопада 2013 року [24]. Вбачається, що розслідування має охоплювати злочини проти навколишнього середовища в контексті воєнних злочинів.

Висновки. Серед знаних фахівців в галузі міжнародного права набуває підтримки визнання злочину екоциду найтяжчим міжнародним злочином що руйнує міжнародну екологічну безпеку та створює ризики для самого існування людства. Доповнення Римського статуту Міжнародного кримінального суду злочином екоциду знаходиться у руслі процесу всеосяжної екологізації міжнародного права відповідно принципу екоцентризму. З метою визначення правового механізму для цього фондом «Стоп екоцид» була створена незалежна експертна група з правового визначення екоциду, яка підготувала пропозиції щодо розширення юрисдикції Міжнародного кримінального суду. На нашу думку, пропозиція заслуговує підтримки, однак доробок експертної групи потребує вдосконалення. Так, на нашу думку, екоцид може здійснюватися не тільки умисно, але й необережно. Зміни потребують часу, однак завдяки зусиллям світової наукової та правничої спільноти рано чи пізно це відбудеться. Сприятимуть вирішенню питання численні злочини проти навколишнього середовища вчинені Російською федерацією в Україні, які містять ознаки екоциду. В'єтнамська війна, використання засобів впливу на навколишнє середовище та усвідомлення наслідків цього для екосистем призвели до введення у науковий

обіг терміну «екоцид» та спроб запровадження механізму захисту довкілля під час збройних конфліктів. Агресія Росії проти України та її наслідки для екосистем стане тією подією яка призведе до суттєвих якісних змін всього міжнародного права. Ми маємо на увазі не тільки внесення положень щодо злочину екоциду до Римського Статуту Міжнародного кримінального суду, але і проникнення принципу екоцентризму у систему міжнародного права.

Література

1. Martin J. The Meaning of the 21st Century. <http://www.elon.edu/docs/e> (дата звернення: 04.06.2022).
2. Римський статут Міжнародного кримінального Суду URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995> (дата звернення: 04.06.2022).
3. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 08.06. 1977. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199 (Дата звернення 01. 06.22)
4. Буткевич О.В. Сучасне міжнародне право: продовження “холодної війни” чи початок нової епохи? Сучасні проблеми міжнародного права. Liber Amicorum до 60-річчя проф. М.В. Буromенського : моногр. / авт.кол.; за ред. В.М. Репецького та В.В. Гутника. Львів; Одеса : Фенікс, 2017. 564 с. С.41-67.
5. Ecocide law URL: <https://ecocidelaw.com/history/> (дата звернення: 01.06.2022).
6. Falk R. Environmental Warfare and Ecocide – Facts, Appraisal, and Proposals First Published March 1, 1973 URL: <https://doi.org/10.1177/096701067300400105> (дата звернення: 01.06.2022).
7. Rybacki Josef. The Definition of ‘Ecocide’ URL: <https://www.wilmerhale.com/en/insights/> (дата звернення: 04.06.2022).
8. Сурілова О.О. Абдулшукур Араш Право на безпечне та здорове довкілля: проблеми реалізації під час збройних конфліктів Human rights as a base for the implementation of European legal values in Ukraine and the Republic of Poland in the context of civil society development Collective monograph Lublin: Izdevniciba “Baltija Publishing 2019. 356 p. С. 310-331.
9. Stone, Christopher D. Should Trees Have Standing? Law, Morality, and the Environment. Oxford: Oxford University Press, 2010. URL: <https://iseethics.files.wordpress.com/2013/02/> (дата звернення: 01.06.2022).
10. Сурілова О.О. Міжнародно -правові принципи та принципи міжнародного екологічного права: екоцентричний та антропоцентричний підходи до їх розуміння. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 3. С.386-388. URL: <http://lsej.org.ua/> (дата звернення: 04.06.2022).
11. Katie Surma Damage an International Crime Takes Center Stage at The Hague URL: <https://insideclimatenews.org/news/07122021/ecocide-the-hauge/> (дата звернення: 01.06.2022).
12. Ecocide law. URL: <https://ecocidelaw.com/legal-definition-and-commentary-2021> (дата звернення: 01.06.2022).
13. STOP ECOCIDE FOUNDATION Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide URL: <https://static1.squarespace.com/static/5ca2608> (дата звернення: 01.06.2022).
14. Жукорська Я. М. Дранчук Л.М. Міжнародні злочини: правова природа та проблеми класифікації. Право і суспільство. 2016. № 3(2). С. 149-154. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_3\(2\)_C_153](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_3(2)_C_153). (дата звернення: 04.06.2022).
15. Cherif V.M. International Crimes: Jus cogens and obligation Erga Omnes. URL: <http://www.oxfordjournals.org/doi/pdf/10.1093/ajil/56.1.1> (дата звернення: 04.06.2022).
16. Краснова Ю.А. Особливості міжнародно-правового розвитку права екологічної безпеки. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2017. Серія ПРАВО. Випуск 45. Том 1. С. 143-147. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib> (дата звернення: 04.06.2022).
17. United Nations A/CN.4/674 General Assembly Preliminary report on the protection of the environment in relation to armed conflicts URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC> (дата звернення: 01.06.2022).
18. Hartley Trevor The Foundations of European Union Law. Oxford University Press; 8th edition, 2014. 576p

19. Кримінальний кодекс України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 01.06.2022).

20. Білецький В. С. Зав'ялова Л. В. Екологічна катастрофа. Велика українська енциклопедія. URL: <https://vue.gov.ua> (дата звернення: 04.06.2022).

21. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України URL: <https://mepg.gov.ua/news/39238.html>

22. Surma Katie Activists Deplore the Human Toll and Environmental Devastation from Russia's Unprovoked War of Aggression in Ukraine URL: <https://insideclimatenews.org/news> (дата звернення: 04.06.2022).

23. Наказ № 73 від 01.03.2022 р. «Про створення оперативного штабу для фіксації, упорядкування інформації та формування єдиного реєстру збитків заподіяних довкіллю внаслідок вторгнення Російської Федерації на територію України» Офіційний веб-портал Державної екологічної інспекції України URL: <https://www.dei.gov.ua/> (дата звернення: 04.06.2022).

24. International Criminal Court. Ukraine Situation in Ukraine ICC-01/22. <https://www.icc-cpi.int/Ukraine> (дата звернення: 04.06.2022).

Анотація

Сурілова О. О. Міжнародна відповідальність за злочин екоциду. – Стаття.

Одним з елементів створення дієвого міжнародно-правового механізму охорони навколишнього середовища є посилення відповідальності за діяльність, яка негативно впливає на стан довкілля. Стаття присвячена дослідженню екоциду, як міжнародного злочину. Метою статті є дослідження генези цієї категорії, ознак та місця екоциду в системі міжнародних злочинів. З'ясовано, що термін «екоцид» був введений у науковий обіг в результаті усвідомлення наслідків В'єтнамської війни 1964-1975 р.р., а сприятимуть включенню екоциду до юрисдикції МКС численні екологічні злочини Російської федерації під час збройного конфлікту в Україні, які у сукупності характеризуються як «екоцид». Йдеться не просто про доповнення Римського статуту Міжнародного кримінального суду новим міжнародним злочином екоциду, а про зміну підходів до міжнародного права та надання йому екоцентричної спрямованості. У статті характеризується склад злочину екоциду, його співвідношення зі злочином біоциду. Було зроблено висновок, що злочин біоциду є воєнним злочином та підпадає під юрисдикцію МКС, в той час як злочин екоциду є самостійним міжнародним злочином, який може бути скоєним не тільки під час збройного конфлікту, але і в мирний час. У статті проаналізований доробок незалежної експертної групи з правового визначення екоциду фонду «Стоп екоцид». Наголошується на тому, що діяльність НЕГ створила підґрунтя визнання екоциду в якості п'ятого міжнародного злочину та сформульовані пропозиції щодо вдосконалення цього поняття. Визнання міжнародного злочину екоциду є необхідним елементом забезпечення міжнародної екологічної безпеки.

Ключові слова: екоцид; Міжнародний кримінальний суд; навколишнє середовище; екологічна шкода; екосистема.

Summary

Surilova O. O. International responsibility for the crime of ecocide. – Article.

One aspect of developing an effective international legal mechanism for environmental protection is increasing accountability for activities that harm the environment. The article investigates ecocide as an international crime. The purpose of this article is to investigate the origins of this category, as well as the signs and place of ecocide in the international criminal system. It was discovered that the term “ecocide” was introduced into scientific circulation as a result of awareness of the consequences of the Vietnam War of 1964-1975, and this will contribute to the inclusion of the ecocide in the jurisdiction of the ICC numerous environmental crimes committed by the Russian Federation during the armed conflict in Ukraine. collectively referred to as “ecocide” It is not simply a matter of adding a new international crime of ecocide to the Rome Statute of the International Criminal Court, but of changing approaches to international law and giving it an ecocentric focus. The article describes the components of the crime of ecocide and its relationship to the crime of biocide. It was determined that biocide is a war crime and is subject to the jurisdiction of the ICC, whereas ecocide is an independent international crime that can be committed not only during armed conflict but also during peacetime. The article examines the work of the Stop Ecocide Foundation's independent expert group on the

legal definition of ecocide. It is emphasized that the NEG's activities laid the groundwork for the recognition of ecocide as the fifth international crime and developed proposals to improve this concept. Recognizing ecocide is a necessary component of ensuring international environmental security.

Key words: ecocide; International Criminal Court; environment; environmental damage; ecosystem.

УДК 343.13(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/npuuola.v30.2022.8>*Р. С. Южека*

ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Вступ. Становлення України як правової демократичної держави відбувається в трансформаційних умовах, що призводить до якісних змін правової системи. Демократичні перетворення, що відбулися в нашій країні, сучасні глобалізаційні процеси, курс на проведення конституційної та політичної реформ обумовили перегляд традиційних уявлень юридичної науки про право і його джерела, у тому числі джерела такої галузі, як кримінальне право. Тому, в юридичній літературі все більше уваги приділяється кримінальному праву, розгляду його складових елементів, однак проблема його джерел залишається дослідженою досить поверхово.

Висока динамічність та інтенсивність політичних і соціально-економічних процесів у суспільстві й державі потребують переосмислення багатьох теоретичних і практичних розробок правової науки, у тому числі відносно кримінального права. У зв'язку з цим актуальним видається розгляд рішень Європейського суду з прав людини як джерела матеріального кримінального права в зарубіжних країнах. Оскільки Україна як активний учасник глобалізаційних світових процесів формує доктрину у новому цивілізаційному вимірі, то видається актуальним дослідження зарубіжного досвіду впровадження судового прецеденту в системі джерел кримінального права. Таке запозичення ідеальної моделі, безумовно, позитивно вплине на процес побудови правової системи в Україні.

Стан дослідження. В юридичній літературі питанням джерел кримінального права присвятили свої праці П.П. Андрушко, М.І. Бажанов, І. В. Басков, Є. В. Благов, Я. М. Брайнін, А. І. Бобилев, В. М. Галкін, Л. Д. Гаухман, І. Я. Гонтар, А. Е. Жалінський, В.П. Коняхін, О.В. Кучер, Д.В. Кухнюк, О.О. Навроцький, А.В. Наумов, К.В. Ображиев, М.І. Панов, О.І. Рарог, А. С. Сохіяян, Є.В. Фесенко, М.І. Хавронюк, С. В. Хилюк, А.С. Шляпочников, Г.Ф. Шершеневич та інші. Їх роботи заклали фундамент сучасного розуміння джерел кримінального права. Однак незважаючи на дослідження в сучасній вітчизняній юридичній науці теорії джерел, не викликає сумніву, що ця складна та динамічна категорія є актуальною для розробки поглиблених наукових концепцій. Разом з тим багато положень розроблялося в період панування радянської сис-

теми права та відповідних їй наукових концепцій, окремі з яких сьогодні розглядаються суперечливо, та деякі питання залишаються відкритими для дискусій.

Актуальність дослідження зарубіжного досвіду виконання рішень Європейського Суду з прав людини посилюється з недостатністю теоретичної розробленості, існуванням значної кількості дискусійних теоретичних і практичних питань щодо удосконалення правозастосовної практики в Україні.

Мета цієї статті полягає в комплексному науковому аналізі рішень Європейського суду з прав людини як джерела матеріального кримінального права зарубіжних країн та дослідження, науковому дослідженні зарубіжного досвіду виконання рішень Європейського Суду з прав людини.

Основні результати. Європейський Суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) є міжнародною європейською судовою інстанцією, що розглядає індивідуальні чи колективні скарги від громадян держав-учасниць Конвенції про захист прав та основоположних свобод (далі – Конвенція). Метою діяльності міжнародної судової інстанції є забезпечення верховенства права, захисту прав і свобод людини шляхом і встановлення справедливих компенсацій. Рішення ЄСПЛ мають прецедентний характер; всі остаточні постанови Європейського Суду мають обов'язкову силу для держав-відповідачів, які згідно зі ст. 46 Конвенції зобов'язуються виконувати їх. Також слід зазначити, що рішення ЄСПЛ є обов'язковими для виконання не лише для учасників конкретного процесу, а й для всіх держав, які ратифікували Конвенцію [1, с. 57].

Слід зауважити, що в кожній з держав-учасниць Конвенції відмінний процес реалізації рішень ЄСПЛ, який характеризується певними особливостями.

В свою чергу, в Україні законодавчо врегульовано власний особливий механізм виконання рішень Євросуду, однак прагнення нашої країни до європейської інтеграції зумовлює вивчення та аналіз зарубіжного досвіду з цього питання, а особливо країн, що входять до Європейського Союзу. На наш погляд, цікавим та актуальним є досвід країн щодо яких органи Ради Європи визнають задовільним стан виконання рішень ЄСПЛ [1, с. 57].

Спрямованість юридичної сили рішення ЄСПЛ на державу – учасницю Конвенції є узгодженою з принципами міжнародного публічного права. У принципі, Конвенція займає нейтральну позицію стосовно національних правових систем і, на відміну від права наднаціональної організації, не призначена для безпосереднього втручання в національну правову систему. Безпосередньо Конвенцією не передбачено внутрішніх механізмів забезпечення своєї юридичної сили. Їх відповідно створюють та реалізують самі держави-учасниці. Механізми інтеграції положень Конвенції в правові системи різних держав характеризуються неоднаковістю.

Теоретично існує ймовірність протиріч між положеннями Конвенції та кримінально-правовими нормами національного законодавства. Проблема запобігання наданню Конвенцією додаткових прав державам, не передбаченим Конвенцією, може виникнути в тих сферах, де права різних сторін стикаються таким чином, що розширення прав однієї з них призводить до

обмеження прав іншого, або якщо це суперечить кримінально-правовим нормам національної конституції.

У будь-якій правовій системі, яка надає міжнародному праву статус, нижчий за статус національної конституції, остання матиме пріоритет перед міжнародним правом, якщо їхні норми не узгоджуються. Це – з позиції національного права. З позиції міжнародного права національні суди, які у разі розбіжності між нормами конституції та положеннями міжнародної угоди надають пріоритет конституції, порушують одночасно норми міжнародного права. У разі виникнення конфлікту між нормами Конвенції та національної конституції міжнародне право вимагає, щоб конституція відповідала Конвенції. Інакше виникає конфлікт між двома правопорядками, для якого сьогодні не існує правильного рішення [2, с. 218].

Щодо побудови системи джерел кримінального права та місця в цій системі рішень ЄСПЛ в Україні, особливу увагу привертає досвід організації джерел кримінального права Німеччини та Франції, як держав, близької до України у географічному і в геополітичному плані, а також у правовому відношенні. Це виражено, передусім, у схожості структури права, розумінні правової норми, системи джерел права. Окрім цього, Франція є членом Європейського Союзу, до якого прагне увійти й Україна, і це зумовлює врахування міжнародних, зокрема європейських прикладів функціонування судових систем зарубіжних країн.

Досвід Німеччини показує, що, віддаючи пріоритет принципам національної правової системи, необхідно розуміти, що кожна галузь права має свої принципи, у тому числі щодо реалізації та розміщення норм і заснованих на них рішень міжнародного права. Не втрачаючи своєї специфіки, міжнародне право діє відповідно до цілей і принципів закладеної в нього національної правової системи. Не можна стверджувати, що норми міжнародного права займають окреме місце в нормативному оформленні правової системи.

Підвищення ефективності та результативності міжнародного права пов'язане з розвитком міжнародних і внутрішніх механізмів його застосування, а також з добровільним самообмеженням державами певних суверенних прав у загальних інтересах людства. Вплив процесу інтернаціоналізації суспільного життя на правові системи різних країн призводить до поглиблення взаємодії правових систем.

В юридичній літературі існує думка про визнання обов'язкових принципів і норм міжнародного права лише у разі їх імплементації (легітимації в тій чи іншій формі) у національне право. У цьому випадку юридична сила принципів і норм міжнародного права буде залежати, серед іншого, від юридичної сили акту, який офіційно визнає їх обов'язковість [2, с. 218].

Значення і місце прецедентної практики Європейського Суду визначаються статусом Конвенції. Відповідно до статті 32 Конвенції юрисдикція Європейського Суду поширюється на всі питання, які стосуються роз'яснення і застосування положень Конвенції та відповідних протоколів до неї, які передаються на його розгляд. Якщо має місце факт порушення Конвенції відповідні нормативно-правові документи повинні скасовуватися чи офіційно роз'яснюватися з позицій рішення Європейського Суду; пору-

шення Конвенції, визнане триваючим повинне припинитися, а становище до визнання порушення, за можливості, відновлюватися [2, с. 218].

У романо-германській правовій системі мотивувальні позиції Європейського Суду повинні займати місце поруч із законом, в англосаксонській – поруч із прецедентом найвищої сили, а там, де доктрина виступає основним джерелом кримінального права, – прирівнюватися до доктрини. Більшість країн Європи належать до романо-германської правової системи, тому практика ЄСПЛ у цих країнах є тлумаченням норм та виокремлення найважливіших положень Конвенції, фактично вона є джерелом тлумачення Конвенції. У зв'язку з тим, що національні правові системи зближуються, стають більш інтернаціоналізовані, важливість виконання рішень Європейського Суду повинні висуватися на перший план. У сьогоденні досить випереджено визнавати рішення Європейського Суду частиною національного права; більш правильно використовувати формулу «входять у правову систему» для такого визначення. Водночас відсутні заперечення з приводу того, що сама Конвенція є частиною національного законодавства. У такому разі не визначаються особливості систем національного і міжнародного права, а, навпаки, відбувається пошук їх оптимальної взаємодії в національній системі правового регулювання. Правомірність і виконання рішень Європейського Суду в національній правовій системі залежить від органів, які укладають і ратифікують відповідний договір. Але є держави, в яких судові органи функціонують незалежно від виконавчої та законодавчої влади. Виконання рішень Європейського Суду в таких державах визначається судовою владою [2, с. 219].

У більшості європейських країн виконання рішень ЄСПЛ здійснюється, як правило, на підставі законів, які регулюють загальні процедури виконання рішень національних судів, за допомогою застосування аналогій чи загальноправових принципів.

Відповідно до Конвенції, діяльність Європейського Суду як контрольного механізму носить виключно субсидіарний характер, а саме систему захисту прав і свобод людини. Основна відповідальність за їх гарантування покладається на національні правові системи. Стаття 1 Конвенції наголошує на тому, що саме держави-учасниці зобов'язані забезпечувати права і свободи, які передбачені цією Конвенцією, кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією [3]. Відповідно до цього, держави взагалі володіють широкою «свободою розсуду» у виборі засобів і способів вирішення правових питань, пов'язаних зі здійсненням і захистом прав і свобод, які перебувають під охороною Конвенції. Ця обставина неодноразово підкреслювалася самим Європейським Судом.

Також заслуговує уваги питання юридичної сили рішень ЄСПЛ, винесених щодо іноземних держав. Термін «рішення» вживається відносно до України в статті 1 Закону України «Про виконання рішень Європейського суду з прав людини». У рішеннях ЄСПЛ щодо України є дві складові – матеріальний аспект (справедлива компенсація потерпілому) та заходи загального характеру (наприклад, унести зміни до законодавства).

Деякі вчені схильні вважати, що для жодної іншої держави, крім держави-відповідача, рішення Європейського суду з прав людини не мають

обов'язкового характеру. На приклад, Голова Європейського суду з прав людини у відставці Ж.-П. Коста на одній із конференцій зазначив: «Рішення Європейського суду з прав людини мають лише відносну силу *res judicata*, а не *erga omnes*, ... через що держави, яких не торкається прямо те чи інше рішення, не зобов'язанні йому відповідати». Проте у своєму виступі пан Ж.-П. Коста привів приклади, коли через ігнорування рішень, прийнятих щодо іноземних країн, держава згодом сама ставала відповідачем в аналогічній справі. На сьогодні все більше держав застосовують практику горизонтального застосування рішень Європейського суду з прав людини: держави, щодо яких не було винесено рішення, вирішують самостійно реформувати та пристосовувати своє законодавство відповідно до наявної практики Суду [4, с. 76].

Проте, на сьогоднішній день неврахування іноземної судової практики ЄСПЛ державами під час виконання міжнаціонального правосуддя призвело до великої кількості тотожних скарг, поданих саме проти цих держав. Це суттєво впливає на перевантаження роботи ЄСПЛ та відповідно тягне за собою значні матеріальні збитки.

ЄСПЛ неодноразово висловлював з приводу цього зауваження під час вирішення конкретних справ. В справі «Опуз проти Туреччини» (*Opuz v. Turkey*) ЄСПЛ вказав на необхідність брати до уваги його висновки навіть в рішеннях щодо інших держав-учасниць: «... враховуючи, що Суд надає остаточне авторитетне роз'янення прав і свобод, визначених у розділі 1 Конвенції, Суд розгляне, чи прийняли національні органи влади в достатній мірі принципи, що випливають із його рішень з аналогічних питань, навіть якщо вони стосуються інших держав» [4, с. 76].

У справі «Ранцев проти Росії та Кіпру» (*Rantsev v. Cyprus and Russia*) суд нагадав, що мета його рішень, окрім вирішення конкретної справи, полягає в роз'ясненні, утвердженні та розвитку правил, встановлених Конвенцією для підвищення загальних стандартів захисту прав людини та поширення практики поваги до прав людини в державах-учасницях [4, с. 76].

Отже, тут мова йде про *erga omnes* ефект судових рішень Європейського суду з прав людини, тобто поширення рішень на невизначене коло осіб та правовідносин, включаючи правовідносини «горизонтального характеру» – зобов'язань, які є обов'язковими для всіх, розповсюджуються на всіх і стосуються основних цінностей міжнародного права. Тобто, як випливає зі змісту статті 1 Конвенції, держави-учасники повинні дотримуватись роз'янення Конвенції, виражених у прецедентній практиці ЄСПЛ. Прецедентність проявляється у тому, що цей Суд при вирішенні справ схильний в цілому слідувати підходам, що застосовувалися ним раніше, якщо не визнає за необхідне їх змінити.

Європейський Суд в своїй оцінці норм Конвенції спирається на універсальне правило принципу *pacta sunt servanda*. *Pacta sunt servanda* це міжнародний принцип. Відповідно до якого на держав-учасниць покладається обов'язок сумлінно виконувати усі вимоги Конвенції та, як результат, визнавати і безумовний обов'язковий характер рішень Європейського Суду у справах проти них. При цьому Європейський Суд вважає, що положення національних конституцій не можуть розглядатися як такі, що

мають порівняно із Конвенцією пріоритетне значення, оскільки Віденська конвенція про право міжнародних договорів (стаття 27) [5] забороняє державам посилалися на своє національне право як обставину, яка звільняє їх від виконання чинних міжнародних договорів, тому що верховенство і юридична сила конституцій поширюється тільки на національні правові акти. Відповідно до міжнародного права, у випадку розбіжностей між міжнародними зобов'язаннями і національним правом, держава не може посилається на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору [4, с. 76].

Особливий статус Європейського суду з прав людини як міжнародного судового органу не дозволяє йому втручатися у внутрішні справи держав-членів, і тому Європейський суд з прав людини не є апеляційною інстанцією, пов'язаною з національними судами. У виняткових випадках, переглядає рішення Європейського суду з урахуванням усіх обставин справи та висновків у таких рішеннях щодо процесуальних питань, пов'язаних із попереднім розглядом справи національними судами.

Європейський Суд наголошує на тому, що норми Конвенції охоплюють усі акти і заходи, незалежно від їхньої правової природи, і не обмежують здійснення перевірки якої-небудь частини національних правових систем держав-учасниць, зобов'язаних демонструвати відповідність вимогам Конвенції щодо всієї своєї юрисдикції [4, с. 76].

Не всі держави погоджуються з таким підходом до виконання вимог Конвенції. Так, неприйнятність подібної трактовки співвідношення конвенційного і національного правопорядків знаходить своє відображення в рішеннях конституційних судів Австрії, Німеччини, Італії, Литви, Туреччини та інших європейських країн. Ніхто з них не заперечує важливості пошуку взаємоприйнятних засобів досягнення компромісу з Європейським Судом. Саме це дає змогу уникати конфліктів між досить різним правовим регулюванням. Такі держави солідарними з тим, що рішення Європейського суду, з приводу їх виконання, не можуть мати верховенства перед конституційними нормами, а тому їх виконання потребує уважного і досить обережного об'єднання з національним правопорядком. Як результат, всупереч посяганням Європейського Суду, ряд європейських країн, не відмовляються від конвенційних ідеалів захисту прав і свобод людини, але все ж таки вважають, що його рішення не можуть претендувати на абсолютний імунітет стосовно національного правопорядку [2, с. 221].

В європейських країнах існують різні підходи до кваліфікації юридичної природи та наслідків рішення ЄСПЛ у національній системі права.

У Чеській Республіці порядок виконання рішень ЄСПЛ склався в рамках суспільного і політичного консенсусу щодо високої цінності прав і свобод людини і необхідності інтеграції в європейські структури для успішного розвитку країни. Цей підхід був нормативно закріплений в Конституції країни, що встановлює верховенство міжнародного права та зобов'язує всі державні органи брати участь у виконанні міжнародних зобов'язань держави [6, с. 141–145].

В Чехії порядок виконання рішень ЄСПЛ формалізований, що знаходить своє підтвердження у визначені нормативно-правовими актами, що

врегулюють діяльність офісу Уповноваженого представника країни в ЄСПЛ, а також законами і актами, які визначають компетенцію інших різних органів влади.

Інституційно відповідні органи забезпечують процес виконання рішень ЄСПЛ. Так, наприклад, представництво Європейського суду з прав людини в країні у співпраці з Міністерством юстиції, яке забезпечує роботу його офісу, відповідає за інформування органів влади про рішення Європейського суду з прав людини. До обов'язків таких представників входить повідомлення про рішення щодо скарг проти Чеської Республіки та надання інформації про розвиток і застосування загальної практики Європейської конвенції з прав людини. Функцію виплати компенсації виконує Міністерство фінансів. Призначена компенсація, виплачена з резервів.

В судовій системі Чеської Республіки значну роль відіграє Конституційний Суд. До його повноважень відносяться розгляд питань як і про конституційність законів, так і скарги на порушення прав і свобод людини, що зумовлені рішеннями і діями органів влади. Так, перед зверненням до ЄСПЛ в Чеській Республіці необхідно пройти ланку Конституційного Суду [7].

Рішення Конституційного Суду є остаточним у вітчизняній судовій системі. Водночас законодавство ЧР не передбачає можливості внесення змін до нього в цивільних та адміністративних справах. Це ускладнює виконання рішень ЄСПЛ у певних категоріях справ. Проте законодавством передбачено порядок зміни вироків у кримінальних справах, винесених Європейським судом з прав людини. Функції скасування та повторного розгляду також виконує Конституційний Суд, а сам перегляд справи здійснюється судами нижчих інстанцій.

Виконання заходів загального характеру в Чехії координується різними органами влади. Представник держави в ЄСПЛ відповідає за розробку рекомендацій про необхідні заходи загального характеру.

За координування діяльності органів влади щодо виконання рішень ЄСПЛ відповідає Міністерство юстиції. Окрім того, у Чехії існує діючий механізм, який спрямований на погодження законів та правозастосовної практики в країні із нормами ЄСПЛ. В першу чергу, це знаходить своє відображення у виконанні Конституційним Судом функцій, які пов'язані із обов'язком проводити моніторинг практики ЄСПЛ і роз'яснювати її зміст підпорядкованим йому, нижчим за ланками, судам. Цей процес здійснюється у вигляді рекомендацій. Зближення до єдиних норм національного законодавства та стандартів ЄСПЛ забезпечується участю Представника держави в ЄСПЛ у процесі законотворення. На Парламент покладені обов'язки отримувати від Міністерства юстиції висновки на кожен законопроект, відповідним структурним підрозділом якого є офіс Представника [8, с. 234].

Здійснення контролю за виконанням рішень ЄСПЛ в Чехії покладено на Конституційний Суд. Конституційний Суд має повноваження розглядати справи про виконання міжнародних договорів, оскільки Конституція зобов'язує органи влади виконувати міжнародні зобов'язання держави. Чеська правова доктрина розглядає такі повноваження як невід'ємну части-

ну Конвенції, оскільки вони поширюються і на рішення ЄСПЛ [8, с. 234].

В свою чергу, у Франції порядок виконання рішень ЄСПЛ слабо формалізований. Винятком виступють лише процедури перегляду вироків у зв'язку з прийняттям рішень ЄСПЛ. Спеціалізованих інститутів, які б відповідали за виконання рішень ЄСПЛ, у Франції не існує. Але, незважаючи на такі недосконалості, у Франції склалася відповідна практика виконання рішень ЄСПЛ. Судові рішення розглядаються, насамперед, як загальнообов'язкове джерело кримінального права.

Виходячи з аналізу практики виконання рішень ЄСПЛ у Франції можна виділити низку факторів, серед яких: досить високий статус виконавчої влади, недорозвиненість системи конституційного правосуддя при наявності розвинутої системи цивільних, кримінальних і адміністративних судів. Значний вплив на такий підхід з приводу виконання рішень ЄСПЛ має конституційний принцип верховенства міжнародного права [8, с. 234].

У виконанні рішень ЄСПЛ беруть участь різні органи влади. До обов'язків Міністерства юстиції належить функція інформування органів про рішення ЄСПЛ. Виконання рішень у частині індивідуальних заходів врегульовано лише стосовно перегляду вироків по кримінальних справах, щодо яких було винесено рішення ЄСПЛ.

Варто зазначити, що в деяких європейських країнах, серед яких і Франція, національне законодавство підлягає змінам ще до вирішення Європейським судом справи по суті, тобто на стадії прийняття справи до розгляду, навіть зважаючи на те, що держава не уникне покарання за порушення права людини за законодавством, що вже не є чинним на момент винесення рішення Судом. Як приклад, справа "Аммур проти Франції" (25 вересня 1988 року) стосовно іноземця, затриманого в зоні очікування: Франція внесла зміни до законодавства стосовно осіб, що просять притулку, до винесення Судом з прав людини рішення у цій справі.

Франція прагне виконувати рішення ЄСПЛ шляхом удосконалення правозастосовної практики по конкретних категоріях справ, а також через використання принципів і стандартів, що визначені Кривенцією та рішеннями ЄСПЛ. Щодо виконання рішень ЄСПЛ у частині заходів загального характеру, то основну роль тут відіграють судові органи держави, органи прокуратури та інші суб'єкти правозастосування. За інформування та координацію діяльності зазначених органів відповідає Міністерство юстиції [9, с. 85].

У Німеччині рішення ЄСПЛ не є самодостатнім юридичним документом для процедури примусового виконання. Заявник, який отримав рішення ЄСПЛ на свою користь, має звернутися до національного суду Німеччини з метою отримання «визнання» такого рішення компетентним національним судом за аналогією із процедурою визнання рішень іноземних судів. Аналогічна система діє і в Австрії, де Федеральний Закон про Виконання Судових Рішень (*Exekutionsordnung*) не визначає рішення ЄСПЛ як документ, на підставі якого безпосередньо можливе здійснення примусового виконання. Законодавство Італії також не визнає безпосередньо рішення ЄСПЛ як самодостатнього документа, який підлягає примусовому виконанню. Водночас варто ще раз наголосити на тому, що у зазначених країнах,

як правило, питання про необхідність примусового виконання рішення ЄСПЛ стосовно виплати справедливої сатисфакції є більше теоретичним, аніж таким, що реально постає в практиці [9, с. 85].

В Німеччині діють принципи поділу гілок влади та підпорядкування органів управління закону. Це парламентська республіка, в основі якої, конституційний лад, на відміну від інших, акцентує увагу на ролі парламенту в системі органів державної влади. У правовій системі Німеччини значне місце займає Конституційний Суд, який має право перевіряти конституційність законів, підзаконних актів і правозастосовної практики судових і виконавчих органів всіх рівнів. У правовій системі держави Конвенція і рішення ЄСПЛ мають статус федеральних законів.

Німеччина вважає за необхідне виконувати ЄСПЛ, які винесені стосовно неї, а також інтегрувати у свою правову систему рішення по інших країнах. В зазначеній державі рішення ЄСПЛ не є самодостатнім юридичним документом для процедури примусового виконання. Процедури виконання рішень ЄСПЛ у цілому формалізовані законодавчими і підзаконними актами, що визначають компетенцію і порядок роботи різних органів влади, тобто результату передую виконання раніше визначеної послідовності дій. Але відповідного закону, який би визначав всі норми, в тому числі кримінально-правові норми, щодо виконання рішень ЄСПЛ, у Німеччині не має. Існують норми, в яких детально визначений порядок перегляду вироків і адміністративних рішень, якщо по справі було винесено рішення ЄСПЛ [9, с. 85].

Конституційний Суд ФРН виділив положення Основного закону, як вищий, ніж положення Конвенції за юридичною силою, що передбачає здійснення національного конституційного контролю положень Конвенції і практики її роз'яснення Європейським Судом. Резонансна справа «Гергюлю проти Німеччини» виступає яскравим прикладом верховенства Основного закону над положеннями Конвенції. [10, с. 40].

Виконавчі органи влади, в тому числі уряд, відповідають за розробку законопроектів і адміністративних заходів, які необхідні для виконання рішень ЄСПЛ у частині реалізації заходів загального характеру. А ось законодавчий орган бере участь у процесі лише тоді, коли при виконанні рішень ЄСПЛ з'ясується, що відповідної кримінально-правової норми не існує та визначається за необхідне прийняття закону [9, с. 85].

Законодавство Італії не визнає безпосередньо рішення ЄСПЛ як самодостатнього документа, який підлягає примусовому виконанню.

Окремо слід зазначити, що детальне регулювання процедури виконання рішень ЄСПЛ в західноєвропейських країнах зазвичай не є необхідним на практиці, оскільки достатньо високий рівень правової та політичної культури відповідних держав (наприклад, Німеччини та Австрії) створює необхідне підґрунтя для безумовного виконання державами рішень ЄСПЛ без необхідності застосування примусових юридичних механізмів та процедур [9, с. 85].

Проводячи порівняльний аналіз порядку виконання рішень ЄСПЛ в країнах ЄС та в Україні, можна виокремити певні схожості. Однак, кожна з розглянутих країн використовує свій індивідуальний підхід. Практич-

но в усіх європейських країнах запроваджена система «єдиного вікна» для здійснення виплат компенсацій, присуджених ЄСПЛ. Застосування принципу «єдиного вікна» для виплат дозволяє більш ефективно контролювати процес виконання Рішень ЄСПЛ у частині виплат компенсацій, а також здійснювати виплати у розумний строк. Однозначним є залучення до процедури виконання рішень Міністерства юстиції, а також фінансових органів для виплати компенсацій. Як правило, урядовими органами, відповідальними за здійснення виплат, є Міністерство юстиції (Португалія, Литва), Міністерство фінансів (Естонія), Міністерство економіки (Італія) або аналогічні за компетенцією урядові органи відповідної держави. Можна виділити низку особливостей, притаманних для країн Європейського Союзу, які ми розглянули: а) визначна роль щодо контролю за виконанням рішень ЄСПЛ Конституційного Суду; б) відсутність можливості перегляду рішень національних судів; в) наявність контрольних функцій за виконанням рішень ЄСПЛ у законодавчого органу держави; г) участь у реалізації рішень ЄСПЛ уповноваженого з прав людини, генерального прокурора. На наш погляд залучення цих суб'єктів до виконання рішень ЄСПЛ в Україні також сприяло б ефективності їх реалізації [1, с. 62]. На підтвердження цього варто додати, що забезпечення стабільності та ефективності реалізації виконання рішень ЄСПЛ в Україні за умов трансформаційних процесів безпосередньо залежить від наявності взаємодії всіх умов, які відіграють провідну роль в тих чи інших правових системах.

Висновки. Проаналізувавши вищевикладений матеріал, формується думка, що практика Європейського суду з прав людини має стати фактором розвитку національного законодавства, приведення його у відповідність із європейськими стандартами прав людини.

Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод є особливим міжнародним договором, що встановлює унікальний механізм захисту прав людини.

Конституція гарантує громадянам право на судовий захист. Громадяни можуть звертатися за захистом у відповідні органи наднаціональної юрисдикції, в тому числі в рамках Конвенції. Держава зобов'язана докласти максимум зусиль, щоб рішення Європейського Суду були виконані. Якщо виконання рішення Європейського Суду суперечитиме основоположним приписам Конституції, можливий відступ від правової обов'язковості виконання цих рішень. Це можливо лише у виняткових випадках. Але ці випадки не може бути перешкодою для пошуку спільними зусиллями зацікавлених сторін взаємоприйнятних способів мінімізації конституційно-конвенційних колізій.

Серед усіх міжнародно-правових механізмів захисту прав людини, доступних на теренах Європи, Європейський суд з прав людини справді можна вважати найефективнішим засобом захисту прав та свобод людини. Його рішення, на відміну від рішень інших інституційних механізмів, доступних країнам Європи, мають зобов'язальний характер, тобто є обов'язковими до виконання державами-членами Конвенції. Європейський суд з прав людини здатний до змін відповідно до потреб міжнародної спільноти та викликів, що вона перед ним ставить.

Рішення ЄСПЛ, що мають обов'язковий для виконання характер не лише для учасників конкретного процесу, а й для всіх держав, які ратифікували Конвенцію, створюють передумови для удосконалення внутрішнього законодавства країн-учасниць Конвенції. Механізм реалізації рішень ЄСПЛ є дещо відмінним та характеризується певними особливостями в кожній з держав-учасниць Конвенції.

Рішення ЄСПЛ відіграють важливе значення, адже виступають дієвим інструментом гарантій захисту прав, свобод та законних інтересів особи. Цінність рішень ЄСПЛ полягає у тому, що останні більш швидко, ніж інші кримінальні засоби, вносять корективи у процес правозастосування державних органів, удосконалюючи тим самим механізм кримінального регулювання щодо гарантування конвенційних та конституційних прав людини.

Зауважимо, що Україна також є активним учасником глобальних світових процесів. У зв'язку з цим відбувається відмова від багатьох застарілих концепцій і міфів, формується доктрина розвитку України в XXI ст. у новому цивілізаційному вимірі, з урахуванням мінливої стратегічної ситуації у світі. Слід зазначити, що оскільки Україна – досить молода держава, постає низка проблем, пов'язаних з одного боку, з побудовою національної концепції розвитку, а з іншого – пристосування до тих законів, які встановлюються міжнародною спільнотою, а також до нових викликів сучасного світу. Тому особливої актуальності набувають теоретичні та прикладні розробки щодо запровадження в Україні правової системи європейського зразка. Звідси особливу увагу привертає досвід провідних країнах, що, безумовно позитивно вплине на побудову нових концепцій в нашій країні.

Рішення ЄСПЛ, що визнаються джерелами кримінального права, є обов'язковими до виконання договірними сторонами та створюють передумови для удосконалення внутрішнього законодавства країн-учасниць Конвенції.

Юрисдикція ЄСПЛ має дуже важливе значення для національної держави, оскільки дає змогу державам бути на міжнародній арені, стимулюючи їх до вдосконалення власних систем права, з метою їх відповідності міжнародним стандартам та європейським принципам.

Положення Конвенції та правові позиції ЄСПЛ займають найважливіше місце серед джерел кримінального права України. Рішення ЄСПЛ (в частині сформульованих в них правових позицій), винесені як щодо України, так і інших країн, мають у вітчизняній правовій системі юридичну силу. Українська судова система поступово робить свій вибір на користь забезпечення прямої дії рішень ЄСПЛ у внутрішньому праві, посилюючи тим самим їх вплив на розвиток правової системи в цілому.

Отже, здійснення реформ та європейський вибір може сприяти виходу України на новий етап суспільно-політичного розвитку, зміцненню демократії, наближенню до ідеалу правової та соціальної держави лише за умов виваженості та наукової обґрунтованості кожного кроку державотворення. У зв'язку з цим об'єктивно необхідним є подальші дослідження юридичних процесів розвитку сучасної державності, методів здійснення державної влади у країнах із різними формами правління з метою вияв-

лення позитивного досвіду організації правової системи та максимального використання їх кращих надбань, виведення нових сфер юриспруденції, виявлення нових, раніше невідомих властивостей держави та права.

Література

1. Завгородній В. А. Зарубіжний досвід виконання рішень Європейського Суду з прав людини (на прикладі деяких країн Європейського Союзу). *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 57-64.
2. Блажівська Н. До питання про місце рішень Європейського суду з прав людини у національній правовій системі. *Підприємництво, господарство і право : щомісячний науково-практичний юридичний журнал / Н.-д. ін-т приватного права і підприємництва ім. академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України; ТОВ «Гарантія» ; голов. ред. Крупчан О.Д.* Київ, 2018. № 4 (266). С. 218-222.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Юдківська Г. Деякі проблеми застосування практики Європейського суду з прав людини в Україні. *Право України*. 2011. № 7. С. 74-79.
5. Віденська конвенція про право міжнародних договорів: міжнародний документ від 23 травня 1969 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_118.
6. Конституція Чехії (Чешской Республики) от 16 декабря 1992 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. М., 2001.
7. Судебная система в Чехии (текст доклада заместителя председателя Совета Судей в ЧР) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://euro-advocate.com/2011-06-28-08-18-49.html>.
8. Балик С. Опыт Конституционного суда Чешской Республики по приведению в исполнение решений Европейского Суда по правам человека. *Имплементация решений Европейского Суда по правам человека в практике конституционных судов стран Европы: сб. докладов*. М., 2006. С. 232-237.
9. Коротеев К. Исполнение решений Европейского Суда по правам человека во Франции. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2009. № 1 (68). С. 83-97.
10. Любве-Вольф Г. Европейский суд по правам человека и национальные суды: дело Гергюлю. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2006. № 1(54). С. 39-42.

Анотація

Южека Р. С. Виконання рішень європейського суду з прав людини в зарубіжних країнах. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню виконання рішень Європейського суду з прав людини в зарубіжних країнах. Автором з'ясовано, що механізм реалізації рішень ЄСПЛ є дещо відмінним та характеризується певними особливостями в кожній з держав-учасниць Конвенції.

Україною на законодавчому рівні визначено власний механізм виконання рішень Євросуду, однак прагнення нашої країни до європейської інтеграції зумовлює вивчення та аналіз зарубіжного досвіду з цього питання, а особливо країн, що входять до Європейського Союзу.

Порівнюючи порядок виконання рішень ЄСПЛ в країнах ЄС та в Україні, можна побачити певні подібні риси, хоча кожна з розглянутих країн характеризується своїм особливим підходом. Однозначним є залучення до процедури виконання рішень Міністерства юстиції, а також фінансових органів для виплати компенсацій. Слід вказати на особливості, що притаманні для розглянутих країн Європейського Союзу: а) наявність визначної ролі щодо контролю за виконанням рішень ЄСПЛ Конституційного Суду; б) відсутня можливість перегляду рішень національних судів по адміністративних чи господарських справах; в) механізм забезпечення контрольних функцій за виконанням рішень ЄСПЛ у законодавчого органу держави; г) участь у реалізації рішень ЄСПЛ уповноваженого з прав людини, генерального прокурора тощо.

Україна – активний учасник глобальних світових процесів. У зв'язку з цим відбувається відмова від багатьох застарілих концепцій і міфів, формується доктрина розвитку України в ХХІ ст. у новому цивілізаційному вимірі, з урахуванням мінливої стратегічної

ситуації у світі. Слід зазначити, що оскільки Україна – досить молода держава, постає низка проблем, пов'язаних з одного боку, з побудовою національної концепції розвитку, а з іншого – пристосування до тих законів, які встановлюються міжнародною спільнотою, а також до нових викликів сучасного світу.

Ключові слова: міжнародна спільнота, Європейський союз, Європейський суд з прав людини, прецедентне право, Рішення Європейського суду з прав людини.

Summary

Yuzheka R. S. Enforcement of judgments of the European court of human rights in foreign countries. – Article.

The article is devoted to the study of the implementation of the decisions of the European Court of Human Rights in foreign countries. The author finds that the mechanism of implementation of ECHR decisions is somewhat different and is characterized by certain features in each of the states parties to the Convention.

At the legislative level, Ukraine has its own mechanism for implementing the decisions of the European Court, but our country's desire for European integration requires the study and analysis of foreign experience on this issue, especially in the European Union.

Comparing the procedure of execution of ECHR decisions in the EU countries and in Ukraine, one can see certain similar features, although each of the considered countries is characterized by its own special approach. It is unambiguous to involve in the procedure of execution of decisions of the Ministry of Justice, as well as financial authorities for the payment of compensation. However, it should be noted the features that are inherent in the countries of the European Union: a) a significant role in monitoring the implementation of the decisions of the ECHR of the Constitutional Court; b) the inability to review decisions of national courts in administrative or commercial matters; c) the presence of control functions over the implementation of ECHR decisions in the state legislature; d) participation in the implementation of ECHR decisions of the Commissioner for Human Rights, the Prosecutor General, etc.

Ukraine is an active participant in global world processes. In this regard, there is a rejection of many outdated concepts and myths, the doctrine of the development of Ukraine in the XXI century. in a new civilizational dimension, taking into account the changing strategic situation in the world. It should be noted that since Ukraine is a relatively young country, there are a number of problems related, on the one hand, to building a national concept of development, and on the other – adapting to the laws established by the international community and new challenges of the modern world.

Key words: international community, European Union, European Court of Human Rights, case law, Judgment of the European Court of Human Rights.

НАШІ АВТОРИ

Качур А. С., аспірант кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України

Лагутіна І. В., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри трудового права та права соціального забезпечення Національного університету «Одеська юридична академія»

Магновський І. Й., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри кримінального права та кримінології Івано-Франківського юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія»

Мішина Н. В., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Павловська Л. В., кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного та господарського права і процесу Івано-Франківського юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія»

Савчук Р. М., кандидат юридичних наук, доцент, директор Івано-Франківського юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія»

Сурілова О. О., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри міжнародного та європейського права Національного університету «Одеська юридична академія»

Южека Р. С., аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ЗМІСТ

<i>А. С. Качур</i> Статус Національної служби здоров'я України крізь призму адміністративних повноважень.....	3
<i>І. V. Lagutina</i> Zero hour contracts as a type of “atypical” working.....	9
<i>І. Й. Магновський</i> Місцеве самоврядування як складова проведення муніципальної реформи в Україні: конституційно-правовий аспект.....	17
<i>Н. В. Мішина</i> Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова»	26
<i>Л. В. Павловська</i> Призупинення дії трудового договору на час воєнного стану	33
<i>Р. М. Савчук</i> Поняття ефективності діяльності правоохоронних органів	40
<i>О. О. Сурілова</i> Міжнародна відповідальність за злочин екоциду	46
<i>Р. С. Южека</i> Виконання рішень Європейського суду з прав людини в зарубіжних країнах	56

CONTENTS

<i>Kachur A. S.</i> Status of the National health service of Ukraine through the prism of administrative powers.....	3
<i>Lagutina I. V.</i> Zero hour contracts as a type of “atypical” working.....	9
<i>Mahnovskyi I. Y.</i> Local self-government as a component of municipal reform in Ukraine: constitutional and legal aspect.....	17
<i>Mishyna N. V.</i> Organizational Form of Local Self-Government “Council – Mayor”	26
<i>Pavlovska L. V.</i> Suspension of an employment contract in wartime	33
<i>Savchuk R. M.</i> The concept of effectiveness of activities of law enforcement agencies.....	40
<i>Surilova O. O.</i> International responsibility for the crime of ecocide	46
<i>Yuzheka R. S.</i> Enforcement of judgments of the European court of human rights in foreign countries	56

НОТАТКИ

Сайт видання:
www.naukovipraci.nuoua.od.ua

Збірник внесено до Переліку наукових фахових видань України категорії «Б» у галузі юридичних наук (081 «Право», 293 «Міжнародне право»), в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук відповідно до Наказу Міністерства освіти та науки України № 409 від 17.03.2020 р. (Додаток 1).

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ № 18900–7680 ПР від 14.11.2011

Редактор-коректор *В. Ізак*
Технічний редактор *С. Кузнєцов*

Тираж 100 прим.

Адреса редакції
вул. Академічна, 2, каб. 1009 м. Одеса, 65009, Україна
Телефон. + 38 095 301 17 48
E-mail: editor@paukovapraci.nuouua.od.ua

Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1
Телефон: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.