

Національний університет  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



# ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

*збірник наукових праць*

науково-практичне юридичне видання

Випуск 1(16)

Том 3

Івано-Франківськ  
2017

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

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

**Головний редактор:**

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

**Відповідальний секретар:**

Романюк Андрій Богданович – канд. юрид. наук, доцент

**Редакційна колегія:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*В.І. Фелик* – канд. юрид. наук, доцент

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

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

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

**Відповідальний за випуск:**

*О.П. Головка*

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet вченою радою Національного університету «Одеська юридична академія» 14.01.2017 р. (протокол № 1)

Офіційний сайт видання: [www.pjv.nuoua.od.ua](http://www.pjv.nuoua.od.ua)

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

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.1

*Я. В. Артеменко  
аспірант**Міжрегіональної Академії управління персоналом*

## КОНЦЕПЦІЯ ІНТЕРНЕТ-ПРАВОВІДНОСИН В СУЧАСНІЙ ДОКТРИНІ ПРАВА УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** З розвитком кіберпростору та перенесення зв'язків суб'єктів права у віртуальну реальність сформувалась концепція виникнення нового виду правовідносин. Її продовженням є інша концепція у вигляді доведення доцільності інституалізації віртуального права як окремої галузі на основі виникнення вказаного нового виду правовідносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання кібервідносин та їх регулювання вже досліджувалися науковцями, серед яких за основу написання статті взято праці таких науковців як І.В. Безверхня, І. В. Діордіца, С.В. Демедюк, Р.Є. Єннан, О.О. Козуб, І.М. Кочан, В.А. Ліпкан, Л.В. Перевалова, О.М. Селезньова та інших.

**Невирішені раніше проблеми.** Однак, чи виникають нові правовідносини? Чи то вже визнані в доктрині права Україні правові відносини реалізуються в іншому просторі? Це питання потребує відповіді задля вирішення шляхів правового регулювання питань кібербезпеки, реалізації суспільних відносин у кіберпросторі, побудови національної системи кібербезпеки.

**Метою** даної статті і критична оцінка концепції кібервідносин (інтернет-відносин) як окремого виду суспільних відносин, врегульованих правом; визначення необхідності узагальнення особливостей кіберпростору як середовища для реалізації та охорони суспільних відносин та на цій основі розробки та впровадження нових норм законодавства України, якими б враховувалися ці особливості.

**Виклад основного матеріалу.** У процесі розвитку високих технологій, доводять В.А. Ліпкан та І. В. Діордіца, виникло принципово нове середовище – кіберпростір, що формується із соціальної, технічної, телекомунікаційної, інформаційної, мережево-комп'ютерної складової частини [1, с. 174]. Сюди зі сфери безпосереднього міжособистісного спілкування переносяться суспільні відносини [2, с. 61]. А тому нагальним для вирішення питанням є формування поняття кіберпростору.

Порівнюючи підходи до поняття «кіберпростір», що пропонуються науковцями з США, офіційними документами, вітчизняними науковцями, Д. Дубов доходить висновку про доціль-

ність застосування американського підходу, коли здійснюється орієнтація на можливість використання визначень у суто практичній діяльності (формування ефективних стратегій національної безпеки, доктринальних документів у сфері кібербезпеки для тих родів військ чи силових відомств, на які покладається обов'язок його захисту) [3, с. 28]. Наприклад, Брайан Р. вважає, що кіберпростір можна розбити на чотири під концепції: місце, відстань, розмір і маршрут. На основі цієї подібності вчена показує, що ми можемо застосувати низку філософських позицій щодо фізичного простору до кіберпростору. Однак, при цьому вона не стверджує, що кіберпростір точно подібний до фізичного простору, а тому може бути включений під одну конкретну теорію фізичного простору. Кіберпростір являє собою новий захоплюючий носій, який дозволяє нам спілкуватися, навчати, вчитися та розуміти способами, які ніколи раніше не уявляли [4, с. 153]. При чому на Заході концепція кіберпростору відділена від концепції Інфраструктури інформаційних технологій [5, с. 1784].

Кібернетичний простір (кіберпростір), як констатує І.М. Кочан, являє собою сполуку нових форм людської діяльності, нових форм комунікації, нових соціальних груп (різні віртуальні суспільства включно) тощо. Тобто це середовище, яке виникає в результаті функціонування на основі єдиних принципів і за загальними правилами інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем [6, с. 280].

Згідно підп. 11. ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» кіберпростір являє собою «середовище (віртуальний простір), яке надає можливості для здійснення комунікацій та/або реалізації суспільних відносин, утворене в результаті функціонування сумісних (з'єднаних) комунікаційних систем та забезпечення електронних комунікацій з використанням мережі Інтернет та/або інших глобальних мереж передачі даних» [7]. Як було доведено вище, адміністративні правовідносини реалізуються і охороняються у відповідному специфічному середовищі. Як вказує С.В. Демедюк, «сьогодні у світі відбувається глобальне перенесення

соціальної й економічної активності індивідів у кіберпростір, який стає невід'ємною складовою сучасного суспільства, частиною сучасного навколишнього середовища» [8, с. 119]. О.О. Козуб доходить висновку, що «виникнувши спочатку як один із засобів прискорення передачі інформації, дуже швидко Інтернет перетворився на цілісну саморегульовану систему стосунків та зв'язків» [9, с. 176]. І таке перенесення та формування нового простору для комунікацій суб'єктів права стало поштовхом для розробки теорії інтернет-відносин як нового типу правовідносин.

С.В. Демедюк вказує, що «суспільні відносини виникають у процесі накопичення, використання та збереження інформації між користувачами кіберпростору. Так, наприклад, коли одна особа, користуючись можливостями кіберпростору, здійснює продаж товарів, послуг або виконання певних робіт, інша особа здійснює перегляд інформації, замовлення та оплату, що в комплексному вимірі можна охарактеризувати як різновид суспільних відносин» [8, с. 119-120]. Р.Є. Єннан виділяє «відносини, пов'язані з функціонуванням мережі Інтернет (Інтернет-відносини), які, зокрема, стосуються таких питань: регулювання змісту (контенту – інформаційного наповнення Інтернет-ресурсів); запобігання кіберзлочинності; захист конфіденційної інформації та персональних даних; захист прав інтелектуальної власності; електронна комерція (торгівля); захист прав споживачів; захист прав людини [10, с. 10-11]. Як ми вважаємо, мова іде не про «новий» вид правовідносин.

Якщо проаналізувати суб'єктний склад описаних видів відносин, їх зміст, то виділяються підстави до віднесення кожного з видів до вже виділеного в теорії права виду правовідносин, залежно від конкретних суб'єктів, змісту. Наприклад, запобігання кіберзлочинності як різновид соціально-профілактичної діяльності, що виступає основним видом боротьби зі злочинністю, що здійснюється уповноваженими на це суб'єктами і головною метою якого є безпосередньо зниження рівня злочинності [11, с. 192] може бути визначне як адміністративні правовідносини. Для цього наявні підстави, якщо уповноважений на запобігання кіберзлочинності суб'єкт застосовує примус, імперативні методи впливу в рамках форм, віднесених до його правового статусу законом.

Таким чином, суспільні відносини, які реалізуються у кіберпросторі не змінюють правову природу, не втрачають притаманних їм ознак, належність до окремої з галузей права. Це означає, що адміністративні відносини, які реалізуються у кіберпросторі, залишаються адміністративними, оскільки зв'язки між їх суб'єктами не змінюють ознак імперативності, владності, обов'язковості приписів тощо, не зважаючи на перенесення комунікації у віртуальне середовище.

Це означає, що позицію Р.Є. Єннана щодо виділення суспільних відносин, що виникають у зв'язку з використанням глобальних комп'ютерних мереж можливо поставити під сумнів, коли науковець визначає вказані відносини «особливими інформаційними відносинами, спрямованими на організацію руху інформації в суспільстві..., учасники яких є носіями суб'єктивних прав і обов'язків у мережі Інтернет». Інтернет-відносини, на думку науковця, «це особливі суспільні відносини, що виникають у результаті впливу норм інформаційного, комп'ютерного, міжнародного й інших галузей права, міжнародних договорів на поведінку суб'єктів цих відносин. Інтернет-відносини – це новий тип суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються в кіберпросторі». Він стверджує, що «інтернет-відносини зумовлені інформаційною природою комунікацій інформаційного суспільства, бути учасниками яких можливо лише за допомогою ЕОМ, підключеної до комп'ютерної мережі... Особливістю цих відносин також є наявність технічного компоненту, інформаційне наповнення, особливий суб'єктний склад. Це суспільні відносини, що існують в електронно-цифровій формі у кіберпросторі», доходить висновку Р.Є. Єннан [10, с. 10-11]. Аналіз наведеної позиції з точки зору ознак правовідносин, які на сьогодні вже виділені в теорії права України, відкриває сумнівність теорії «нового типу» суспільних відносин, в яких наявний технічний компонент. Вважаємо, що цей компонент не впливає на правову природу відносин, а характеризує спосіб зв'язку суб'єктів правовідносин. Сам Р.Є. Єннан, наполягаючи на виділенні кіберправовідносин (інтернет-відносин) вказує про «два типи цивільно-правових угод, які укладаються між операторами та провайдерами телекомунікацій та користувачами телекомунікаційних послуг та між власниками інформаційних ресурсів і користувачами цих ресурсів. Цими угодами можуть встановлюватися додаткові правила використання послуг і обладнання, доступу до інформації та прав щодо користування нею. Далі науковець продовжує, що «в інформаційних відносинах споживач комп'ютерної інформації завжди конкретний. Суб'єктами інформаційної діяльності можуть бути люди й соціальний колектив (науковий, управлінський, виробничий тощо), які можуть отримувати, зберігати, перетворювати, передавати чи використовувати інформацію. Висловлюючись інакше, до суб'єктів інформаційних відносин належать громадяни або організації, що отримують інформацію; її хранителі (бібліотечні працівники, працівники архівів, музеїв); особи, що обробляють інформацію (працівники обчислювальних центрів, органів статистики, фінансових органів) і, споживачі інформації, котрі використовують її у навчанні, побуті, практичній роботі»

[10, с. 13]. Наведена позиція означає, що дослідник визначає цивільно-правову природу правовідносин, які виникають між посередниками, які забезпечують електронні комунікації, та споживачами відповідних послуг. Інші відносини, які Р.Є. Єннан пропонує вважати інтернет-відносинами, сам науковець визначає інформаційними.

На наш погляд, не зрозумілою є одночасна класифікація правовідносин як інтернет-відносин та цивільно-правових відносин, інформаційних. На сьогодні суспільні відносини, що виникають з приводу встановлення режимів та форм обігу інформації, реалізації інформаційних прав і правового статусу суб'єктів інформаційних процесів і формування їх правомірної поведінки і зв'язків становлять предмет інформаційного права [12, с. 37].

І.В.Безверхня та Л.В. Перевалова пропонують інформаційними правовідносинами вважати суспільні відносини, які виникають з приводу одержання, перероблення, використання або зберігання інформації [13, с. 261]. Їх структуру, як визначає О.М. Селезньова, складають 1) об'єкт – того, з приводу чого виникають інформаційні правовідносини; 2) суб'єкт – сторін інформаційних правовідносин, які володіють певною правосуб'єктністю для реалізації інформаційних правовідносин; 3) зміст інформаційних правовідносин – комплексу суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що закріплюється за суб'єктами інформаційних правовідносин для здійснення інформаційної діяльності [14, с. 184].

Предмет цивільного права формується на виокремленні загальної засади, яка і є істотною для визначення певних суспільних відносин цивільно-правовими: приватноправовий характер суспільних відносин (майнові відносини, що відображають статистику майнових прав; зобов'язальні відносини, що відображають динаміку майнових прав; відносини з реалізації прав вимоги тощо) [15, с. 67-68]. До основних специфічних (галузевих) ознак цивільних правовідносин належать такі обставини: 1) учасники цивільних правовідносин щодо один одного виступають як юридично рівні суб'єкти, що володіють організаційно-правовою й майновою відособленістю; 2) цивільні правовідносини – це правовий зв'язок, що складається з приводу матеріальних і нематеріальних благ; 3) відносини сторін урегульовані на принципах ініціативи учасників у встановленні правовідносин і диспозитивності правового регулювання; 4) учасники цивільних правовідносин виступають як носії суб'єктивних цивільних прав і обов'язків; 5) захист суб'єктивних прав і спонук до виконання суб'єктивних обов'язків здійснюється за допомогою впливу на матеріальну сферу учасників і, як правило, у позовному порядку; 6) підстави виникнення, зміни й припинення цивільних правовідносин значною мірою відрізняються від юридичних

фактів в інших галузях права по видах, утриманню й характеру правових наслідків [16, с. 62].

Враховуючи викладене, теорія виділення нового типу правовідносин, наведена Р.Є. Єннаном [10, с. 12-13], видається непослідовною. Водночас, необхідно погодитись з науковцем в тому, що реалізація інформаційних, цивільних, адміністративних та інших правовідносин у віртуальному просторі має особливості, які потребують врахування при розробці норм, якими регулюються суспільні відносини окремих видів у відповідному середовищі, складаючи предмети галузей сучасного права України. Іншими словами, доцільним вважаємо визначення особливостей реалізації правовідносин в кіберпросторі. Такі правовідносини можуть бути різними за своєю правовою природою і регулюватися нормами різних галузей права, але в той же час мати спільні особливості їх реалізації та охорони, обумовлені специфікою середовища в якому такі відбуваються.

Підсумовуючи, зазначаємо, що у випадку реалізації суспільних відносин у кіберпросторі вважаємо за доцільне віднесення конкретних відносин за ознаками до певного з вже виділених видів правовідносин (адміністративні, цивільні, трудові, інформаційні і т.ін.). Це означає, що кібервідносини як окремий тип суспільних відносин підстав виділити недостатньо. Доцільно вести мову про правовідносини (адміністративні, цивільні, трудові, інформаційні тощо), які виникли, змінюються чи припинені у кіберпросторі. Зміна способу комунікації суб'єктів правовідносин не змінює їх правової природи. А тому, наприклад, коли особа в електронному вигляді отримує адміністративні послуги за допомогою особового кабінету чи в інший доступний спосіб електронної комунікації, виникають адміністративні правовідносини, реалізовані у кіберпросторі.

Про відсутність кібервідносин як окремого виду правовідносин свідчить і термінологія, яку представлено у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII [7]. У статті при розробці категоріально-понятійного апарату законодавець не використовує поняття кібервідносин, хоча ряд понять сфери кібербезпеки закріплено. Дана позиція, на наш погляд, свідчить 1) про відсутність кібервідносин (інтернет-відносин) як окремого виду суспільних відносин, врегульованих правом; 2) можливість реалізації суспільних відносин у кіберпросторі і їх регулювання правом окремих галузей, залежно від правової природи, притаманних ознак; 3) існування особливостей реалізації та охорони суспільних відносин, обумовлених використанням кіберпростору їх суб'єктами; 4) існування особливостей кіберпростору як середовища для реалізації та охорони суспільних відносин.

Підсумовуючи вказане, зауважимо, що не зважаючи на заперечення теорії кібервідносин як нового типу правовідносин, ми визнаємо необхідність узагальнення особливостей кіберпростору як середовища для реалізації та охорони суспільних відносин та на цій основі розробки та впровадження нових норм законодавства України, якими б враховувалися і особливості кіберпростору як середовища для реалізації та охорони суспільних відносин, так і особливості реалізації та охорони суспільних відносин, які виникають, змінюються чи припиняються з використанням кіберпростору їх суб'єктами. Зауважимо, що кіберпростір може бути як єдиним середовищем комунікації суб'єктів, так і поєднуватися з комунікаціями фізичними. Що знову ж таки свідчить про сталість правової природи відносин, не залежно від особливостей середовища їх реалізації, способів комунікацій.

### Література

1. Ліпкан В.А., Діордіца І.В. Національна система кібербезпеки як складова частина системи забезпечення національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 174–180.
2. Павлова Ю. С. Правовий статус електронних доказів у світлі нового Цивільного процесуального кодексу України. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 60–66.
3. Дубов Д. В. Підходи до формування тезаурусу у сфері кібербезпеки. *Політичний менеджмент*. 2010. № 5. С. 19–30.
4. Bryant R/ What Kind of Space is Cyberspace? *An Internet Journal of Philosophy*. 2001. № 5. Р. 138–155.
5. The Cyber Space and Information, Communication and Technology: A Tool for Westernization or Orientalism or Both. *Journal of Computer Science*. 2011. № 7 (12). Р. 1784–1792.
6. Кочан І.М. Слова з компонентом кібер- у сучасній українській мові. *Вісник Львівського університету. Серія філологічна*. 2016. Вип. 63. С. 277–285.
7. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017 р. № 91. С. 31.
8. Демедюк С. В. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері забезпечення кібербезпеки в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 3. С. 119–123.
9. Козуб О. О. Кіберпростір як середовище породження і самореалізації принципу космополітизму. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2010. Вип. 43. С. 176–179.
10. Еннан Р. Є. Поняття, ознаки, сутність, специфіка та види відносин у мережі Інтернет. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2013. № 3. С. 10–19.
11. Корягіна А. М. Запобігання злочинності як різновид соціально-профілактичної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 191–196.
12. Кормич Б. А. Інформаційне право. Підручник. Харків: БУРУН і К., 2011. 334 с.
13. Безверхня І.В. Перевалова Л.В. Поняття інформаційних правовідносин. *Міжнародна наукова конференція MicroCAD : Секція №25 – Актуальні проблеми розвитку інформаційного суспільства в Україні*. Вестник НТУ «ХПІ», 2011. С. 261.
14. Селезньова О. М. Структура інформаційних правовідносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 27(2). С. 183–186.
15. Сібільов М. М. Предмет приватного (цивільного) права. *Право України*. 2014. № 6. С. 66–74.
16. Домусчі С.Д. Сутність цивільних правовідносин. *Актуальні проблеми держави та права: збірник наукових праць*. 2008. Вип. 41. С. 60–64.

### Анотація

**Артеменко Я. В. Концепція інтернет-правовідносин в сучасній доктрині права України.** – Стаття.

В статті здійснено критичну оцінку концепції кібервідносин (інтернет-відносин) як окремого виду суспільних відносин, врегульованих правом; визначено необхідність узагальнення особливостей кіберпростору як середовища для реалізації та охорони суспільних відносин та на цій основі розробки та впровадження нових норм законодавства України, якими б враховувалися ці особливості.

**Ключові слова:** кібервідносини, інтернет-відносини, правове регулювання, право віртуального простору, інтернет-право.

### Аннотация

**Артеменко Я. В. Концепция интернет-правоотношений в современной доктрине права Украины.** – Статья.

В статье осуществлена критическая оценка концепции киберотношений (интернет-отношений) как отдельного вида общественных отношений, урегулированных правом; определена необходимость обобщения особенностей киберпространства как среды для реализации и охраны общественных отношений и на этой основе разработки и внедрения новых норм законодательства Украины, которыми бы учитывались эти особенности.

**Ключевые слова:** киберотношения, интернет-отношения, правовое регулирование, право виртуального пространства, интернет-право.

### Summary

**Artemenko Ya. V. The concept of Internet legal rights in the current doctrine of the law of Ukraine.** – Article.

The article critically evaluates the concept of cyber relations (Internet relations) as a separate type of law-governed social relations; the necessity of generalization of features of cyberspace as an environment for realization and protection of public relations is determined, and on this basis the development and introduction of new norms of the legislation of Ukraine, which would take into account these features.

**Key words:** cyber relations, internet relations, legal regulation, virtual space law, internet law.

УДК 343.211

*К. М. Глухверя**здобувач Науково-дослідного інституту публічного права***ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ РОЗВИТОК ПОНЯТТЯ ІНТЕРЕСУ В ПАМ'ЯТКАХ ВІТЧИЗНЯНОГО КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА (ДО ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ)**

**Постановка проблеми.** У Конституції України поряд із правами та свободами людини і громадянина майже двадцять разів вживається поняття «інтерес» як по відношенню до окремої людини, так й до різних суспільних утворень. При чому, гарантії захисту публічного інтересу явно преважують над приватним. Звичайно, це не могло не відобразитися в КК України як крайньому засобу захисту людини, суспільства держави та людства від найнебезпечніших проявів протиправної поведінки. Кримінальний закон майже сто разів у зовсім діаметрально протилежних значенням вживає поняття «інтерес» – від об'єкта злочинного посягання до мотиву особи, яка вчиняє злочин.

Звичайно, таке безсистемне вживання поняття «інтерес» в КК України призводить до труднощів як у тлумаченні певної кримінально-правової норми, що його містить, так і її застосуванні на практиці.

**Стан дослідження.** Теоретичним і практичним підґрунтям дослідження зазначених проблем стали роботи відомих вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі теорії права, кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології, зокрема Ю.В. Бауліна, О.М. Бандурки, Р.В. Верещи, В.К. Грищука, В.В. Голіни, О.М. Джужі, Т.А. Денисової, В.П. Ємельянова, О.О. Книженко, О.Г. Колба, І.М. Копотуна, О.М. Костенка, О.М. Литвинова, О.М. Литвака, М.І. Мельника, П.П. Михайленка, С.С. Мірошніченка, В.О. Навроцького, В.І. Осадчого, М.І. Панова, А.В. Савченка, В.В. Сташиса, Є.Л. Стрельцова, В.Я. Тація, В.П. Тихого, П.Л. Фріса, В.В. Шаблістого, Н.М. Ярмиш, О.Н. Ярмиша, С.С. Яценка та ін.

Відзначаючи безперечну значущість раніше проведених досліджень, разом із тим, представляється, що вони не вичерпують кола питань, що вимагають свого вирішення. Це стосується і кримінально-правової дефініції «інтерес», його співвідношення із правами та свободами людини і громадянина, його історико-правового розвитку.

**Мета статті** полягає в дослідженні історико-правового розвитку поняття інтересу в пам'ятках вітчизняного кримінального законодавства (до початку ХХ століття).

**Виклад основного змісту.** У будь-якій справі складно зробити крок вперед, розвиватись, не спираючись на певний набутий досвід. Саме досвід нагадує нам про зроблені помилки або ж навпаки – демонструє успішну модель поведінки,

відтворивши яку (можливо, з певними змінами) можна вийти на якісно новий рівень.

Україна має велику історію, яка не обмежується періодом незалежності та нараховує сотні років. В різні часи території нашої Батьківщини входили до складу інших, як правило, сусідніх держав. Через це на наших землях поширювали свою дію не тільки вітчизняні, але і іноземні нормативно-правові акти. Дослідження деяких з цих документів (переважно в галузі кримінального законодавства, хоча і не виключно, тому що поділ права на галузі відбувався не на всіх етапах розвитку нашої країни) дозволить не тільки встановити момент появи поняття «інтерес» у законодавстві, яке в певні історичні періоди діяло на території України, але і зможе допомогти краще зрозуміти юридичну сутність даної категорії, проаналізувати діюче законодавство на фоні історичних пам'яток та віднайти недоліки у ньому та шляхи їх виправлення, або ж навпаки – підкреслить переваги чинного законодавства та зацентрує увагу на помилках минулого, які не можна повторювати в майбутньому.

Як слушно вказує Д.А. Шигаль, історико-правовий порівняльний метод являється багатостороннім пізнавальним процесом, що діє в комплексі з іншими методами та сучасним логічним апаратом. Поняття історико-правового порівняльного методу ширше, глибше та специфічніше, ніж просте порівняння. Незважаючи на те, що порівняння як логічний прийом обумовлює об'єктивну природу компаративних досліджень, в епістемологічному контексті функції історико-правового порівняльного методу не можна звести лише до встановлення моментів схожості та різниць у явищах. Історико-правовий порівняльний метод націлений не лише на конкретне дослідження своєрідності історико-правового матеріалу, але й на створення синтетичних історичних узагальнень [1, с. 1186].

Отже, наукові пошуки історії розвитку використання поняття інтересу в пам'ятках вітчизняного кримінального законодавства є не тільки доречними, але і необхідними.

Одним з перших нормативно-правових актів, в якому було згадано термін «інтерес» був «Звід законів кримінальних» 1832 р. (далі – Звід 1832 р.), що складався з двох книг. Перша книга мала назву «Про злочини та покарання взагалі» та поділялася на одинадцять розділів

(«Про сутність злочинів і різних видів страт та покарань», «Про злочини проти віри», «Про державні злочини по першим двом пунктам», «Про злочини проти уряду», «Про злочини чиновників по службі», «Про злочини проти безпеки життя та проти суспільного стану осіб», «Про злочини проти уставів про повинності, уставів казенного управління та благоустрою», «Про покарання за злочини проти прав сімейного стану», «Про покарання за незаконне задоволення тілесних пристрастей», «Про покарання за злочини проти майнових прав» та «Про покарання за брехливі вчинки»), а друга – «Про судочинство по злочинах» та поділялася на сім розділів («Про кримінальне судочинство взагалі», «Про попереднє слідство», «Про формальне слідство», «Про судочинство кримінальних справ у першому ступені суду», «Про ревізію кримінальних справ у другому ступені суду», «Про виконання вироків по кримінальним справам», «Про особливі види судочинства по кримінальним справам»).

Таким чином, даний законодавчий акт поєднував у собі норми матеріального та процесуального права. Дослідивши обидві книги нами було виявлено єдину згадку терміну «інтерес». Відтак, у ст. 1136 глави IV «Про ревізії кримінальних справ у Правлячому Сенаті» розділу п'ятого книги другої закріплювалось: «У кримінальних справах, пов'язаних з казенним інтересом, тобто з викраденням, збитком чи втратою казни, Правлячий Сенат вимагає на загальній підставі висновку від Міністрів за приналежністю (а); у кримінальних справах удільного відомства вимагає висновку від Міністра Імператорського Двору (б); у справах же про кровозміщення погоджується попередньо зі Святійшим Синодом (в) [2, с. 337].

Таким чином, саме в другій книзі (прообраз кримінального процесуального кодексу) Зводу 1832 р. вперше було вжито термін «інтерес». Зауважимо, що цей інтерес відносився до казенного (тобто державного). Не можна стверджувати, що законодавець визначив його як викрадення, збиток чи втрату казни. Скоріше, доцільно вести мову про те, що діяння, пов'язані з викраденням, збитком чи втратою казни заподіювали шкоду цьому самому державному (казенному) інтересу, проте визначення останнього терміну в даній нормі, як і в самому Зводі 1832 р., відсутнє.

З наведеного можна зробити висновок, що зміст «казенного інтересу» хоча і не розкривався в Зводі 1832 р., однак неухильно асоціювався із викраденням, завданням збитку чи втратою державної казни. Сам же Звід 1832 р. ставив під охорону виключно державний інтерес.

Всього лише через 13 років поняття «інтерес» з'явилося в нормах матеріального права. Так, у 1845 р. в Російській імперії набрало чинності «Уложення про покарання кримінальні та виправ-

ні» (далі – Уложення 1845 р.) – доволі змістовний законодавчий акт, що складався з 2224 статей.

Як зауважує А.О. Пухов, саме Уложення 1845 р. стало першим формально відокремленим кодифікованим актом кримінального законодавства в Російській імперії [3, с. 281]. Більше того, цей документ був першим в історії даної держави кодексом кримінального права, який складався з загальної та особливої частин, які поділялися на розділи, глави і статті [4, с. 93-98].

Отже, названий законодавчий акт задав вектор розвитку вітчизняного кримінального законодавства та став прообразом сучасного КК.

Розділ VIII «Про злочини і проступки проти суспільного благоустрою і благочиння» складався з наступних глав:

1. Про злочини і проступки проти постанов, що огорожують народне здоров'я (ст. ст. 1007-1113);
2. Про порушення постанов для забезпечення народного продовольства (ст. ст. 1114-1145);
3. Про порушення громадського спокою, порядку та постанов, що їх огорожують (ст. ст. 1146-1280);
4. Про злочини проти громадської моралі та постанов, що її огорожують (ст. ст. 1281-1305);
5. Про порушення постанов про цензуру (ст. ст. 1306-1318);
6. Про порушення постанов про виховання юнацтва (ст. ст. 1319-1322);
7. Про порушення правил благоустрою та господарства у містах та поселеннях (ст. ст. 1323-1338);
8. Про порушення правил будівельного статуту (ст. ст. 1339-1371);
9. Про порушення правил безпеки від пожеж (ст. ст. 1372-1416);
10. Про порушення правил, встановлених для збереження шляхів сполучення (ст. ст. 1417-1523);
11. Про порушення поштових статутів (ст. ст. 1524-1566);
12. Про порушення постанов про кредит (ст. ст. 1567-1588);
13. Про порушення торговельних статутів (ст. ст. 1589-1779);
14. Про порушення статутів фабричної, заводської та ремісничої промисловості (ст. ст. 1780-1851).

Поняття «інтерес» зустрічається лише у відділенні VII «Про порушення обов'язків Маклерами, Біржовими Маклерами, Гоф-Маклерами, Біржовими Нотаріусами, Корабельними маклерами, Біржовими Аукціоністами та Диспашерами» глави XIII даного розділу. Ст. 1757 встановлювала: «Гоф-Маклери за упушення, зазначені у попередніх 1747-1756 статтях піддаються: стягненням, у цих статтях вказаних і на тих же засадах.

Крім того, за недоведення керівництву про будь-який незвичний для їх посади випадок, з якого можна передбачити утрату казенного інтересу, або про слухи, що розповсюдилися на Бір-



жі та шкідливі для торгівлі, або ж про відомості, які їм надійшли, що займає маклерську посаду особа, яка не має на то права, вони у перший раз піддаються грошовому стягненню від десяти до тринадцяти рублів; а у другий, окрім цього стягнення, і відстороненню від посади» [5, с. 686].

Отже, вказаний нормативно-правовий акт також ставив під охорону інтереси держави. Значимо, що у дореволюційній Росії маклером визнавався професійний посередник в укладанні торгівельних та біржових угод [6].

Гоф-маклер (або гофмаклер в сучасному правописі) – це придворний чиновник, який у дореволюційній Росії спостерігав за біржовими маклерами під час продажу казенних товарів [7].

Зрозуміло, що інші категорії осіб також пов'язані з роботою на біржі. Думається, враховуючи обмежений обсяг нашого дослідження, розкривати їх зміст не є доцільним.

Впливає, дані особи своїми діями могли завдати збитки державі або ж не отримати можливий прибуток. Крім того, нагадаємо, що у Зводі 1832 року категорія «казенний інтерес» вживалася поряд з діями, пов'язані з викраденням, збитком чи втратою казни. На підставі цього можна стверджувати, що під завданням шкоди казенному інтересу в Уложенні 1845 р. малися на увазі збитки державній казні.

Наприкінці XIX ст. в Австро-Угорщині було видано «Угорське кримінальне уложення про злочини і проступки» 1879 р. (далі – Угорське уложення). Даний документ поширював свою дію на землі Угорського королівства, яке разом з Австрійською імперією складало єдину федеративну державу. До складу першого федеративного утворення входила частина українських земель, а отже, вказаний нормативно-правовий акт доцільно розглянути в рамках нашого дослідження.

В указаному законодавчому акті зустрічається схожа за значенням з терміном «інтерес» категорія «вигода». Відтак, у § 350 розділу XXVI «Грабіж та вимагання» вказано, що той, хто з метою отримати собі чи іншій особі незаконну майнову вигоду, силою або погрозами змушує іншу особу вчинити діяння, утриматися від його вчинення або відкласти його вчинення на певний строк, той, якщо його діяння не підлягає більш тяжкому покаранню, здійснює проступок вимагання та карається тюремним ув'язненням на строк до трьох років [8, с. 438-439].

Згадана норма містила згадку про незаконну вигоду суб'єкта злочину або іншої особи, на користь якої вчиняв свій злочин.

Зауважимо, що в Угорському уложенні всі протиправні діяння поділялися на злочини та проступки. Проступки несли меншу суспільну небезпеку, а отже, за їх вчинення були передбачені менш суворі покарання: ув'язнення у держав-

ній в'язниці на строк до трьох років, ув'язнення у в'язниці або грошовий штраф. За злочини ж до особи могли бути застосовані наступні санкції: смертна кара, ув'язнення у цухтгаузі, ув'язнення у державній в'язниці на строк не менше п'яти років, ув'язнення у виправному будинку та штраф (в якості додаткового покарання) [8, с. 406].

З наведеного можна зробити висновок, що передбачене § 350 Угорського уложення діяння відносилось до проступків.

§ 351 був тісно пов'язаний з попереднім, адже встановлював те ж саме покарання за вимагання у вигляді погрози суб'єктом злочину потерпілому оприлюднити у друкованому виданні наклепу чи образливих тверджень з метою задовольнити собі або іншій особі майнової вигоди [8, с. 438].

Зазначене діяння фактично було шантажем та відносилось до проступків. Як і попередня норма, вказаний артикул розкривав приватну вигоду злочинця.

Безпосередньо ж термін «інтерес» зустрічається лише у § 456 розділу XLI «Злочини та проступки проти збройної сили», в якому встановлюється:

«Державною в'язницею до п'яти років та грошовим штрафом до чотирьох тисяч гульденів карається той, хто опублікує шляхом друку відомості про дислокацію, рух, чисельність та операції військової сили австро-угорської монархії, про стан фортець та укріплень, про кількість зброї, військового матеріалу та предметів екіпіровки, про збереження, кількість, якість та транспортування життєвих припасів, якщо надійшла заборона розголошення таких відомостей або з самого змісту відомостей або з інших обставин впливало, що повідомленням подібних відомостей порушується державний інтерес. Виключаються такі повідомлення, які містять у собі відомості, що були оприлюднені самими урядами» [8, с. 440].

Не дивлячись на наявність в цьому артикулі категорії «інтерес», її зміст прямо не розкривався, що, безперечно було суттєвим недоліком, через який суди могли виносити суб'єктивні рішення.

У § 471 розділу XLII «Злочини і проступки по службі та зловживання званням адвоката» було зазначено, що публічний чиновник, для того, щоб незаконно доставити іншому вигоду або завдати збитків, або яку-небудь шкоду, порушить своїми діями або розпорядженнями обов'язок служби, здійснює проступок зловживання владою та карається тюремним ув'язненням на строк до п'яти років [8, с. 443].

На нашу думку, враховуючи особу цього спеціального суб'єкта злочину, більш доцільно було віднести наведене діяння до злочинів, а не проступків. При цьому зазначимо, що в даному нормативно-правовому акті не було розкрито зміст поняття «вигода».

Отже, в Угорському уложенні поняття «інтерес» не є поширеним. В даному документі міститься єдина згадка цього поняття, а сам інтерес відноситься до державного. В той же час в тексті закону досить розповсюдженим є слово «вигода». Сама ж вигода відносилася до злочинної та була близькою за своїм змістом до мотиву.

В другій половині XIX ст. – на початку XX ст. у Російській імперії була проведена ціла низка реформ. Розвиток соціально-економічних відносин в країні поставив питання про необхідність удосконалення кримінального законодавства. У зв'язку з цим у 1903 році було прийнято наступне кодифіковане джерело кримінального права, історичне значення якого важко переоцінити і сьогодні. Йдеться про Кримінальне Уложення, затверджене 22.03.1903 р. (далі – Уложення 1903 р.). І хоча цей нормативно-правовий документ у повному обсязі так і не набрав чинності, не дивлячись на високий рівень законодавчої техніки, він мав суттєвий вплив як на подальший розвиток законодавства, так і на формування кримінально-правової доктрини [9, с. 329].

Даний законодавчий акт містив ряд інноваційних положень в частині видів та ступенів покарань. Проста людина все більше розглядається в цьому документі не як безправна істота, а як індивід. Втім, слід також звернути увагу на тому, що Уложення 1903 р. було прийнято зі значним запізненням, адже кріпацтво було скасовано ще у 1861 році, тобто потреби суспільства в кримінально-правовій сфері були задоволені лише через 42 роки після даної події.

На актуальності прийняття Уложення 1903 р. наголошують і В.Б. Романовська та С.Л. Рогов, які зазначають, що основним джерелом кримінального права на момент прийняття Уложення 1903 р. було Уложення про покарання кримінальні та виправні 1845 року. Характерно, що останнє не можна назвати дійсно цілим та єдиним законодавчим актом, а було скоріше збірником законодавчих актів останніх двох соліть. Ця обставина, безперечно, породжувала повну невідповідність принципів між різними розділами Уложення 1845 р., різницю в самому погляді на поняття злочину і на істотні умови караності діяння [10, с. 183].

Отже, ціла низка причин (від недосконалості попереднього Уложення до ряду реформ в державі) сприяла виданню нового кодифікованого акта. На відміну від Уложення 1845 р., в новому документі широко вживався термін «інтерес». Вперше ця категорія згадується у главі XXIX «Про розголошення таємниці». Відповідно до ст. 544 Уложення 1903 р., особа, яка перебуває на службі в кредитній установі, акціонерному товаристві чи банкірському закладі, винна в умисному розголошенні відомостей, що завідомо становлять тайну цих установ, товариств чи закладів і не підляга-

ють розголошенню, карається: арештом чи грошовою пенею не більше п'ятисот рублів.

Якщо таке розголошення вчинено з метою зашкодити кредиту означених установ, товариств чи закладів або кредиту приватних осіб, які довірили їм своє майно або майновий інтерес; або отримати собі майнову вигоду, то винний карається: тюремним ув'язненням на строк не більше шести місяців [11, с. 267-268].

З названого стає не зовсім зрозумілим співвідношення термінів «інтерес» та «вигода». Законодавець не розкриває їх зміст, однак, судячи з конструкції диспозиції цієї норми, дані категорії або вживаються в якості синонімів (тобто словосполучення «отримати собі майнову вигоду» вживається в контексті «задовольнити власний майновий інтерес»), або ж, все ж таки, в якості хоча і близьких за значенням, однак дещо різних понять.

Така відсутність законодавчого тлумачення поняття «інтерес» є суттєвим недоліком, адже в більш ранніх нормативно-правових актах Російської імперії (звісно в контексті кримінального законодавства), як було встановлено нами вище, категорія «інтерес» хоча і не розкривалася повністю, однак хоча б вживалася поряд з діями, пов'язаними з викраденням, збитком чи втратою казни, асоціювалася з ними, а кримінально-правова норма захищала інтереси держави.

Не дивлячись на неврегульованість на законодавчому рівні визначення категорії «інтерес», запропонована норма стала в певній мірі революційною, тому що вперше в історії вітчизняного кримінального законодавства було поставлено під захист не казенний (або державний) інтерес, а приватний. Цей факт в черговий раз свідчить про перегляд законодавцем прав та свобод, сутності і ролі в державі особи-індивіда.

Згідно ст. 577 глави XXXI «Про неповідомлення про знахідку, привласненні чужого майна та зловживанні довірою», той, хто зобов'язаний відповідно до довіреності чи іншого законного повноваження піклуватися про чужі майно чи майновий інтерес, винний у використанні свого повноваження завідомо у шкоду довіреним йому майну чи майновому інтересу, якщо від цього зловживання настала шкода, карається:

тюремним ув'язненням на строк не менше трьох місяців [11, с. 284-285].

Вказана норма, як і попередня, захищала приватний інтерес. Основним її недоліком, на нашу думку, є невизначеність верхньої межі покарання. Ст. 20 Уложення 1903 р. встановлювала, що тюремне ув'язнення може тривати від двох тижнів до одного року, однак, по-перше, така верхня межа виглядає занадто м'якою, а, по-друге, більш цікавим, з урахуванням різноманітності злочинів та ступеня їх суспільної небезпеки, було б встановлювати у кожному окремому злочині чітко ви-

значені межі покарання.

У другому та третьому абзацах даної статті було передбачено: «Якщо розмір заподіяної шкоди перевищує п'ятсот рублів або якщо це зловживання вчинено опікуном у шкоду піклувальнику, то винний карається:

ув'язненням у виправному будинку.

Цьому ж останньому покаранню підлягає опікун, винний у привласненні чужого рухомого майна, що перебуває в його опікунському віданні» [11, с. 285].

Покарання у вигляді ув'язнення у виправному будинку на два ступені вважалося суворішим, ніж тюремне ув'язнення (в ієрархії тяжкості покарань між ними розташовувалося ув'язнення у фортеці). Зазначена санкція не встановлювала ні нижньої, ні верхньої межі покарання, що, безперечно, теоретично дозволяло суду приймати вельми суб'єктивні, навіть не виправдані рішення, адже відповідно до ст. 18 Уложення 1903 р. строк ув'язнення у виправному будинку загалом міг складати від одного року та шести місяців до шести років [11, с. 15].

Думається, такий діапазон тривалості покарання виглядає необґрунтованим з огляду на ступінь суспільної небезпеки злочину, що підтверджує думку про необхідність встановлення чітко визначених меж покарання для конкретного злочину.

Абзаци 1 та 2 ст. 578 Уложення 1903 закріплювали: «Службовець або особа, яка перебуває на службі у створених з дозволу уряду благодійній або кредитній установі, товаристві взаємного страхування, товаристві на паях чи акціонерному товаристві, винні в зловживанні своїм службовим становищем завідомо у шкоду довіреному їм по службі майну чи майновому інтересу якщо від цього зловживання заподіяна шкода, карається: ув'язненням у виправному будинку.

Якщо ж, залежно від значення шкоди, заподіяні важливі збитки скарбниці, або стався занепад кредитної установи, чи розорення багатьох осіб, то винний карається: каторгою на строк не більше восьми років» [11, с. 286].

Вказана норма охороняла всі види інтересів: від приватних (якщо, наприклад, установа кредитна) до державних. Заподіяння шкоди останнім вважалося більш тяжким злочином (наряду з іншими обтяжуючими обставинами). Можливо, такий підхід і був обґрунтованим, однак покарання у вигляді каторги в сучасному світі виглядає неприпустимими, особливо враховуючи умови відбування цього покарання на початку ХХ ст., адже таке покарання призводило, як правило, або до каліцтва або до смерті.

Таким чином, Уложення 1903 р. в ст. ст. 544, 577 та 578 містило нову форму інтересів – майновий інтерес, який, як правило, відносився до приватного інтересу особи (хоча і міг охоплювати інші

види: суспільний, державний). До цього законодавець Російської імперії в кримінально-правових законодавчих актах вживав виключно поняття «казенний інтерес». В той же час сутність такого «майнового інтересу» не була розкрита.

Глава XXXIV мала назву «Про банкрутство, лихварство та інші випадки караної недобросовісності по майну». Ст. 612 декларувала:

«Винний у підбурюванні сліпого підписати документи, які завідомо не відповідають волі останнього, під видом таких, що відповідають інтересам даної особи, завдаючи шкоди майну чи майновим інтересам особи, яка підписала цей документ чи іншої людини, карається: ув'язненням у виправному будинку.

Цьому ж покаранню і на цих же підставах підлягає винний у користуванні завідомо таким документом» [11, с. 311].

Таким чином, ст. 612 Уложення 1903 р. також захищала приватні інтереси. Цікавою виглядає ідея використання категорії «інтерес» з терміном «воля». В даному випадку можна констатувати, що ці категорії вживаються як синоніми. Враховуючи особу потерпілого, вважаємо, що визначене покарання було доволі справедливим, хоча в санкції і не було встановлено верхньої та нижньої межі.

Ст. 613 Уложення 1903 р. передбачала:

«Винний у виготовленні бланків з чужим підписом з заповненням тексту документа, завдаючи шкоди майну чи майновим інтересам особі, яка підписала цей бланк, завідомо невідповідачючи дійсній волі особи, яка підписала, карається: ув'язненням у виправному будинку.

Цьому ж покаранню і на цих же підставах підлягає винний в користуванні завідомо таким документом» [11, с. 311].

Склад даного злочину схожий на попередній, так як в обох злочинах інтереси особи страждають внаслідок шахрайських дій суб'єкта злочину. Навіть санкція цих статей є однаковою. Можливо, доцільно було об'єднати ці статті в єдину, що зробило б Уложення більш лаконічним та зручним.

Зустрічається термін «інтерес» і в главі XXXVII «Про злочинні діяння по службі державній та громадській». Відповідно до ст. 636, службовець, винний у вчиненні діяння по службі:

1) не дозволеного йому законом чи покладеними на нього дорученнями, чи хоча і дозволеного, але вчиненого за відсутності законних на те підстав;

2) без дозволу влади, якщо такий дозвіл був необхідний відповідно до закону

за це перевищення влади, якщо воно вчинено умисно, або якщо воно вчинено через необережність і завдало важливої шкоди порядку управління або для державного, суспільного чи приватного інтересу, карається:

арештом [11, с. 324].

Отже, названа норма встановлювала кримінальну відповідальність за перевищення службових повноважень. Відповідно до ст. 21 означеного законодавчого акта арешт призначався на строк від одного дня до шести місяців [11, с. 16]. Знову наголосимо на відсутності чітких меж тривалості даного покарання в санкції ст. 636. Також слід відзначити, що Уложением 1903 р. арешт визнавався одним з найменш суворих видів покарання.

В указаній статті також закріплювалося поняття службовця. Ним визнавалася особа, яка виконувала обов'язки або тимчасові доручення по службі державній чи громадській в якості посадової особи чи поліцейського, чи іншого вартового або службовця, або особи сільського чи міського управління [11, с. 325].

Враховуючи той факт, що держава довірила службовцям певні владні повноваження, відповідальність за їх перевищення має бути доволі суворою. В той же час, законодавець передбачає за даний злочин лише один вид покарання, який не виглядає надто суворим. Думається, більш доцільно було б встановити альтернативні покарання в санкції даної норми, наприклад, тюремне ув'язнення на певний строк.

В абзацах 2-3 даної статті передбачалося:

«Якщо перевищення влади вчинено умисно і через це спричинено важливу шкоду порядку управління або казенному, суспільному чи приватному інтересу, або створено небезпеку заповідання такої шкоди, або якщо винний під час перевищення влади вчиняв насильство над особистістю чи «карану загрозу», чи якщо перевищення влади вчинено з корисливих мотивів, то винний карається: ув'язненням у виправному будинку чи тюрмі.

Якщо ж від перевищення влади, вчиненого з корисливих мотивів, настала важлива шкода порядку управління чи заповідана шкода казенному, суспільному чи приватному інтересу або небезпека такої шкоди, то винний карається: ув'язненням у виправному будинку на строк не нижче трьох років» [11, с. 325].

Наведене дає підстави стверджувати, що склади злочинів, передбачених в абзацах 2 та 3 ст. 636 є близькими, майже однотипними (особливо ч. 2 з п. 2 ч. 1). Діяння службовця, який перевищенням своїх повноважень завдав шкоди казенним, суспільним чи приватним інтересам могли кваліфікуватися за будь-яким з цих абзаців на вибір суду (навіть за ч. 3, адже корисливий мотив також встановлювався судом (подекуди досить суб'єктивно).

**Висновки.** Встановлено, що перша згадка категорії «інтерес» в кримінальному законодавстві, що діяло на теренах нашої країни, була зафіксована у Зводі 1832 р. Інтерес розглядався в якості «казенного» та вживався поряд з діяннями, пов'язаними з викраденням, збитком чи втратою каз-

ни. Даний документ відносився до процесуального нормативно-правового акта. В матеріальному праві термін «інтерес» вперше зустрічається в Уложенні 1845 р. Під «завданням шкоди казенному інтересу» також малися на увазі діяння, що завдали, або могли завдати збитків державній казни.

### Література

1. Шигаль Д.А. Структурно-функціональні рівні історико-правового порівняльного методу. *Форум права*. 2013. № 1. С. 1183–1187.
2. Сводъ законовъ уголовныхъ. СанктПетербургъ: Типографія П Отделенія Собственной Его Императорскаго Величества Канцелярія, 1832. 561 с.
3. Пухов А.А. Развитие уголовного законодательства Российской империи, предусматривающего ответственность за деяния, сопряженные с трансмиссией различных болезней животных (XIX в.). *Університетські наукові записки*. 2013. № 1 (45). С. 281–287.
4. Лемежа Р.І. Відповідальність за злочини, ознакою складу яких є істотна шкода в історії кримінального законодавства. *Європейські перспективи*. 2015. № 2. С. 93–98.
5. Уложение о наказанияхъ уголовныхъ и исправительныхъ. СанктПетербургъ: Типографія Второго Отделенія Собственной Его Императорскаго Величества Канцелярії, 1845. 916 с.
6. Маклер // Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/makler> (дата звернення 01.07.2018).
7. Гофмаклер // Викисловарь: многоязычный открытый словарь URL: <https://ru.wiktionary.org/wiki/гофмаклер> (дата звернення 01.07.2018).
8. Хрестоматія з історії держави і права України: у 2-х т.: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / За ред. В.Д. Гончаренка. Вид. 2-ге, перероб. і доп.: Том 1: З найдавніших часів до початку XX ст. / Уклад. В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. 472 с.
9. Орел Ю.В. Історія розвитку кримінального законодавства з питань відповідальності за посягання на нормальну діяльність органів та установ пенітенціарної служби в началі XX століття. *Форум права*. 2014. № 2. С. 328–333.
10. Романовская В.Б., Рогов С.Л. Политические преступления по Уголовному уложению 1903 года. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2007. № 3. С. 183–187.
11. Волковъ Н. Т. Новое Уголовное уложение. М.: Склад изданий П.Т. Волкова в Москве, 1906. 416 с.

### Анотація

**Глуховець К. М.** Історико-правовий розвиток поняття інтересу в пам'ятках вітчизняного кримінального законодавства (до початку XX століття). – Стаття.

У статті досліджено генезу використання поняття інтересу в пам'ятках вітчизняного кримінального законодавства (до початку XX століття). Встановлено, що перша згадка категорії «інтерес» в кримінальному законодавстві, що діяло на теренах нашої країни, була зафіксована у Зводі 1832 р. Інтерес розглядався в якості «казенного» та вживався поряд з діяннями, пов'язаними з викраденням, збитком чи втратою казни. Даний документ відносився до процесуального нормативно-правового акта. В матеріальному праві термін «інтерес» вперше зустрічається в Уложенні 1845 р. Під «завданням шкоди казенному інтересу» також ма-

лися на увазі діяння, що завдали, або могли завдати збитків державній казні.

*Ключові слова:* злочин, склад злочину, покарання, об'єкт злочину, інтерес, кримінальний закон.

#### Аннотация

*Глуховець К. Н.* Историко-правовое развитие понятия интереса в памятниках отечественного уголовного законодательства (до начала XX века). – Статья.

В статье исследованы генеза использование понятия интереса в памятниках отечественного уголовного законодательства (до начала XX века). Установлено, что первое упоминание категории «интерес» в уголовном законодательстве, которое действовало на территории нашей страны, была зафиксирована в Своде 1832. Интерес рассматривался в качестве «казенного» и употреблялся наряду с деяниями, связанными с похищением, ущербом или потерей казны. Данный документ относился к процессуального нормативно-правового акта. В материальном праве термин «интерес» впервые встречается в Уложении 1845 Под «причинением вреда казенном интереса» также имелись в виду деяния,

причинившие или могли нанести ущерб государственной казне.

*Ключевые слова:* преступление, состав преступления, наказание, объект преступления, интерес, уголовный закон.

#### Summary

*Gluhovets K. M.* History and legal understanding of understanding in the memory of the most recent criminal legislation (to the cob of the twentieth century). – Article.

The article has been presented to understand the interest in memory of the criminal criminal legislation (to the cob of the twentieth century). It has been established that the first mystery of the category of interests in criminal legislation has been established, it was based on the terms of our country, the pool is secured at Zvodi 1832. Interest took a look at the fierceness of the “official” and got accustomed to the order of the dianyans, those who were tied to the weekends, and those who would repeat the execution.

*Key words:* crime, composition of crime, punishment, object of crime, interest, criminal law.

УДК 346.9(477)(091)“1917/1991”

*С. Ч. Жельне  
здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

## СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТОК ПРИНЦИПІВ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРОВАДЖЕННЯ У РАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Юридична наука та практика в процесі свого розвитку завжди відштовхується від набутої спадщини, переосмислення якої є запорукою правового прогресу. Це в повній мірі стосується й характеру та змісту господарського судочинства, яке протягом ХІХ – початку ХХІ сторіччя зазнало істотних змін. Тим не менш, його фундаментом завжди залишалися певні принципи, які визначали зміст, характер господарсько-процесуальної діяльності, статус учасників господарсько-процесуальних правовідносин. Серед них важливе місце займають принципи, на яких базувалася діяльність радянського арбітражу.

Розуміння суті та значення принципів радянського арбітражу, звичайно з урахуванням специфічних рис правовідносин того періоду, може бути корисним і в умовах сьогодення, бо аналіз генези принципів господарського судочинства, як з точки зору сучасного праворозуміння, так і у порівняльно-правовому та історико-правовому вимірі є запорукою його успішного розвитку та функціонування в майбутньому.

**Стан наукової розробки проблеми.** У радянській юридичній науці, перші роботи присвячені принципам арбітражного процесу почали з'являтися ще у 1930-х рр. Зокрема, у роботах З. Шкундіна, В. Можейка, С. Бунцельмана, головний акцент робився на принципах соціалістичної законності та забезпечення на усіх стадіях розгляду справи госпрозрахункової самостійності сторін у спорі.

Протягом 1950-х – 1970-х рр. радянські правники активно дискутували з приводу того, наскільки принципи цивільного судочинства співвідносяться з принципами арбітражного процесу. Серед робіт даного спрямування, слід відзначити публікації цивілістів В. Семенова, К. Юдельсона, В. Зайцева, Р. Каллістратової тощо.

У 1980-х рр. головний внесок у вивчення принципів арбітражного процесу зробили Т. Абова, авторству якої належить монографія «Арбітражний процес у СРСР: поняття основні принципи», та В. Тараненко, який захистив дисертаційне дослідження, присвячене саме принципам арбітражного процесу. Обидва науковця підкреслювали непересічну значущість принципу арбітражування у господарсько-правових відносинах.

Втім, зміна багатьох науково-методологічних парадигм у порівнянні з радянським періодом, ви-

магає неупередженого аналізу здобутків та недоліків радянської юридичної науки, що своєю чергою, обумовлює постановку вказаного питання.

З огляду на це, **метою роботи** є аналіз принципів діяльності радянського арбітражу як важливої передумови об'єктивного історико-правового аналізу функціонування сучасної системи господарського судочинства.

**Виклад основного матеріалу.** Під час перших років радянської влади стався повний демонтаж правової системи Російської імперії. Нова влада одразу задекларувала своє бажання повністю зламати «буржуазні» соціальні інститути. Держава і право не були виключеннями.

Радянська влада, демагогічно стверджуючи про дотримання принципу «революційної законності», одразу завдала нищівного удару старій судовій системі. Визначальним, у цьому сенсі, став виданий більшовиками одразу після захоплення влади Декрет № 1 «Про суд», де у п. 3 йшлося про ліквідацію усіх судових установ: «Скасувати інститути судових слідчих, прокурорського нагляду, присяжної та приватної адвокатури, що існували раніше...» [1, с. 30]. Безумовно, за таких обставин, такі фундаментальні принципи судочинства, як змагальність, усність та гласність фактично ігнорувалися у судовій практиці.

Надалі, принципи радянського арбітражного процесу знайшли своє відображення у низці законодавчих актів, зокрема у Конституції СРСР 1977 р., загальносоюзних та республіканських Положеннях про Державний арбітраж, Правилах розгляду господарських спорів державними арбітражами, Законі про Державний арбітраж у СРСР від 30 листопада 1979 р. тощо.

Починаючи з Положення про державний арбітраж 1931 р., підкреслювалося, що ключовим у діяльності арбітражів є неухильне дотримання принципу соціалістичної законності. Це передбачало, що при вирішенні спорів, арбітраж мав керуватися законами і розпорядженнями центральних та місцевих органів влади, а також виходити з сутності економічної політики у СРСР. Принцип дотримання соціалістичної законності також знайшов своє втілення у Законі «Про Державний арбітраж у СРСР» від 30 листопада 1979 р. Так, у ст. 1 йшлося, що органи держарбітражу вирішують господарські спори у точній відповідності із законодавством Союзу РСР та союзних республік.

А у ст. 4 надавалося більш ширше трактування даного принципу: «Органи державного арбітражу вирішують спори на підставі законів та інших законодавчих актів Союзу РСР і союзних республік, постанов і розпоряджень Ради Міністрів СРСР і Рад Міністрів союзних республік, інших нормативних актів та відповідно до державних планів економічного і соціального розвитку»[2]. Аналогічні норми щодо дотримання принципу соціалістичної законності містилися й у Правилах розгляду господарських спорів держарбітражами 1980 р. (ч. 1, ст. 6).

Знайшов своє відображення у законодавстві досліджуваного періоду й принцип об'єктивної істини. Правила розгляду господарських спорів, Положення щодо третейського суду формулювалися таким чином, щоб забезпечити досягнення істини під час розгляду справи у арбітражному засіданні та з'ясування причин виникнення правопорушень. Передбачалося, що встановленню об'єктивної істини мали сприяти як дії арбітражу, так і представників сторін. Наприклад, порядок ведення засідання визначався головою, виходячи з необхідності забезпечення всебічного, повного та об'єктивного з'ясування усіх обставин справи, неухильного дотримання прав і обов'язків сторін, виявлення причин порушень законності та недоліків у господарській діяльності (ст. 68 Правил 1980 р.). Сторони також мали вживати заходів до всебічного, повного та об'єктивного дослідження всіх обставин справи (ст. 18) [3].

Принцип солідарності інтересів учасників арбітражного процесу, був реалізований у Законі «Про Державний арбітраж у СРСР», завданнями якого було забезпечення прав та інтересів підприємств, установ, організацій під час вирішення господарських спорів; укріплення госпрозрахунку та режиму економії; мінімізація втрат у народному господарстві; збільшення ефективності суспільного виробництва та якості роботи з метою покращення кінцевих результатів господарської діяльності. Вочевидь, з сучасних позицій, даний принцип виглядає декларативно. Його поява була викликана бажанням законодавця продемонструвати принципову відмінність системи радянського народного господарства від економік капіталістичних країн.

Принцип рівноправності учасників арбітражного процесу найбільш повно було розкрито у ст. 20 Правил розгляду господарських спорів державними арбітражами у редакції 1976 р. і ст. 18 у ред. 1980 р.: «Сторони у справі користуються у державному арбітражі рівними процесуальними правами» [4]. При цьому не мало суттєвого значення чи беруть участь у розгляді справи представники сторін або ні, оскільки у випадку ухвалення рішення, з яким обидві сторони, або одна з них, не погоджуються, вони мали право

оскаржити його та вимагати перегляду у встановленому порядку.

Згідно ст. 26 Правил 1980 р., до участі у розгляді спорів арбітражами могли бути залучені представники громадських організацій та трудових колективів, установ та організацій, які виступають однією зі сторін у справі, з метою викладення думки організацій та колективів, що уповноважили їх з приводу розгляду тієї чи іншої справи. Таким чином відбувалася реалізація ще одного принципу арбітражного судочинства – участь громадськості у арбітражному процесі. У цьому контексті також доцільно згадати Інструктивні вказівки Держарбітражу СРСР від 21 жовтня 1976 р. «Щодо практики розгляду арбітражних спорів на підприємствах, в установах та організаціях» [5]. У них йшлося про обов'язковість заслуховування думки представників громадських організацій чи трудових колективів.

У п. 4 Правил розгляду господарських спорів передбачалося, що справа могла потрапити на розгляд арбітражу тільки після того, як сторони вжили усіх заходів задля безпосереднього врегулювання спорів у встановленому порядку. Тобто, у даному випадку, діяв принцип безпосереднього врегулювання суперечностей. Зауважимо, що вказівки на доарбітражне врегулювання спорів, зустрічаються ще у Положенні про органи державного арбітражу 1931 року та Правилах розгляду ними спорів 1934 року. Згідно з п.7 згаданих Правил із заявою до арбітражу мали додаватися матеріали, які засвідчували, що позивач ужив усіх необхідних заходів щодо безпосереднього вирішення спору [6, с. 24].

Правила розгляду господарських спорів держарбітражами 1963 р. теж передбачали аналогічну процедуру. Органи держарбітражу отримували право відмовляти у прийомі позовів та повертати їх позивачам, у тому випадку, якщо сторонами не було вжито відповідних заходів щодо попереднього врегулювання спору безпосередньо з відповідачем.

Затверджене Радою Міністрів СРСР 17 жовтня 1973 р. Положення про порядок пред'явлення й розгляду претензій, врегулювання розбіжностей у господарських договорах, на думку Т. Абової, стало першим радянським нормативним актом, що встановлював процедуру безпосереднього врегулювання розбіжностей, який водночас мав обов'язковий характер і для державних кооперативних та інших громадських організацій, підприємств та установ, незалежно від їх відомчої підпорядкованості. Стаття 6 Основ цивільного законодавства СРСР була доповнена нормою щодо обов'язковості для всіх соціалістичних організацій звернення із претензією перед подачею позову до суду, арбітражу чи іншого органу. Таким чином, з фактом порушення прав та законних інтересів підприємств пов'язувалося спочатку право

на звернення з претензією, і тільки згодом до арбітражу [7, с. 112].

Наступним принципом закріпленим у радянських законах був принцип арбітрування. Він визначався у ст. ст. 14 та 18 Закону «Про державний арбітраж у СРСР» та у ст. 5 та ст. 77 Правил розгляду господарських спорів держарбітражами у ред. 1980 р. Розглянемо їх більш докладно.

У статті 14 Закону передбачалося, що розгляд справ мав проводитися державним арбітражем у складі головуючого – державного арбітра або Головного державного арбітра або його заступника і представників сторін. Для розгляду складних питань головний державний арбітр або заступник Головного державного арбітра отримували право вводити до складу арбітражу додатково двох державних арбітрів [2]. Але і в цьому випадку представники сторін повністю не відсторонювалися від вирішення спору.

У статті 18 зазначеного Закону акцент робився на тому, що рішення з господарського спору приймається державним арбітром та представниками сторін, які брали участь у розгляді справи за результатами обговорення усіх її обставин під час засідання державного арбітражу. При цьому державний арбітр має сприяти досягненню угоди між сторонами. За умови, коли між представниками сторін не досягнуто згоди, або угода сторін не відповідає вимогам закону чи матеріалам справи, або спір розглядається без участі представників обох сторін або однієї з них, рішення приймається державним арбітром, а при розгляді спору трьома державними арбітрами – більшістю голосів арбітрів [2].

Сутність арбітрування полягала не тільки у спільному ухваленні рішень у справі. У процесі її вирішення арбітр та представники сторін мали спільно користуватися усіма правами держарбітражу, а саме – правом викликати посадових осіб підприємств, установ та організацій, вищестоящих щодо до них органів з метою надання пояснень за змістом спору, призначати експертизу, вимагати від підприємств, установ, організацій, зокрема й тих, що не виступають у ролі сторін, надання документів, свідчень та висновків, необхідних для вирішення спорів, а також знайомитися з такими матеріалами безпосередньо на підприємствах в установах та організаціях.

Враховуючи той факт, що основними учасниками арбітражного провадження були сторони, котрі мали доводити свої вимоги чи заперечення, набував певного значення принцип змагальності. Його сутність розкривалася у ст. 29 Правил розгляду господарських спорів держарбітражами у ред. 1980 р. Слід підкреслити, що принцип змагальності діяв у повній мірі у тому випадку, коли фізичні особи – представники сторін, не брали участі у розгляді справи, а також на стадії безпосереднього врегулювання розбіжностей. Втім, прин-

цип змагальності міг реалізовуватися не тільки через дії сторін. Згідно ст. 29 Правил, докази могли надавати й інші учасники процесу, зокрема, вищестоящі організації, які висували претензії та позови на захист інтересів своїх підприємств та організацій тощо. Необхідність дотримання принципу змагальності, нехай здебільшого декларативно, також була зафіксована у положеннях ст. 30, 34, 37, згаданих Правил [3].

У низці інших нормативних положень радянського законодавства було формалізовано принципи оперативності та економічності арбітражного процесу. Наприклад, згідно зі ст. 16 Закону «Про державний арбітраж у СРСР», держарбітраж зобов'язувався передати позовні матеріали чи справу з нової підвідомчості не пізніше п'яти днів після надходження позову. У контексті прискорення процесуальних дій слід розглядати й припис ст. 70 Правил розгляду спорів держарбітражами 1980 року, яка надавала арбітру можливість без представників обох сторін приймати рішення у справі.

У Законі «Про державний арбітраж у СРСР» знайшов своє нормативне втілення принцип активного впливу під час вирішення господарських спорів на підприємства, установи, організації з метою зміцнення законності у їх діяльності. Ще раніше даний принцип було закріплено у постанові Ради Міністрів СРСР від 7 серпня 1970 р. «Щодо підвищення ролі органів державного арбітражу, арбітражу міністерств та відомств у народному господарстві» [8].

У радянській правовій науці існували різні погляди стосовно поняття і сутності принципів арбітражного процесуального права. По різному визначався їх кількісний склад та обсяг.

Одним з перших, свої судження щодо природи принципів арбітражного процесу зробив З. Шкундін. На основі розгляду Правил розгляду і вирішення майнових спорів органами держарбітражу 1931 р., а також низки інструкцій, циркулярів та директив Держарбітражу при РНК СРСР, автор виділяв два принципи, які, на його думку, слід було вважати основними принципами арбітражного процесу.

Перший – це принцип провідної ролі державного арбітра. Фахівець мотивував це тим, що, починаючи з моменту виникнення арбітражного спору, розгляд якого інколи навіть починається з ініціативи арбітра, і завершуючи контролем за виконанням винесеного рішення, державний арбітр веде та направляє процес, знаходиться на сторожі державної планової дисципліни, водночас охороняючи законні госпрозрахункові інтереси сторін спору, стимулюючи їх ініціативу у боротьбі за план та виконання договірних зобов'язань.

Другим засадничим принципом, згідно зі З. Шкундіним, був принцип забезпечення на усіх



стадіях розгляду справи госпрозрахункової самостійності сторін у спорі. Цей принцип передбачав, що арбітр не має виступати у ролі опікуна тієї чи іншої сторони, а захист своїх інтересів у спорі є обов'язком зацікавленої сторони. Таким чином, дотримання згаданого принципу є свідченням того, що революційна законність при вирішенні спорів між соціалістичними організаціями реалізується як через провідну роль арбітра, так і через оперативно-господарську самостійність сторін, що є учасниками спору [9, с. 51–52]. Ті самі принципи арбітражного процесу відзначав у своїй роботі й В. Можейко [10, с. 3–66].

Як бачимо, ці принципи не мали нічого спільного з тими, на яких базувалося комерційне судочинство у дорадянські часи, проте, вони у повній мірі відповідали завданням радянського арбітражу, а саме захисту інтересів соціалістичної власності та посиленню командно-адміністративних засад у економіці.

А. Добровольський до числа принципів арбітражного процесу включав, наприклад, принцип солідарності господарських інтересів сторін, принцип активного впливу арбітражу на підприємства та організації щодо усунення недоліків у їх діяльності, принцип швидкості і оперативності арбітражного провадження, принцип арбітрування, обов'язкового доарбітражного врегулювання спорів [11, с. 64–67].

Вагомий внесок у дослідження принципів арбітражного процесуального права належить знаному радянському вченому-цивілісту В. Семенову. Він пропонував розглядати принципи радянського процесуального права як такі, що обумовлені економічним базисом суспільства та є його ідейно-політичними, нормативно-управлінськими засадами [12, с. 56–57]. Звичайно, з точки зору сучасної юридичної науки, подібний підхід виглядає застарілим, проте у радянській період погляди В. Семенова суттєво вплинули на цілу низку фахівців як у питаннях цивільного, так і адміністративного процесу.

Принципи господарської юрисдикції досліджував І. Побірченко. Він поділяв їх на міжгалузеві, притаманні як цивільному, так і адміністративному процесу (об'єктивна істина, диспозитивність, рівність сторін, безпосередність та оперативність) і специфічні принципи, притаманні виключно господарській юрисдикції – добровільне врегулювання господарських спорів сторонами, відповідальне представництво, арбітрування, добровільне виконання рішень, активний вплив на покращення діяльності господарських органів тощо [13, с. 216].

Близькими до підходів І. Побірченка були й погляди К. Юдельсона, який говорячи про принципи правового регулювання арбітражної діяльності, розрізняв: а) принципи, що є спільними для будь-яких форм захисту цивільних прав – закон-

ність, дотримання об'єктивної істинності рішень, активна позиція органу, на який покладено місію захисту прав, диспозитивність та рівність сторін, змагальність, усність і безпосередність, швидке вирішення справ; б) принципи, що використовуються тільки з метою здійснення правового регулювання арбітражу. Серед них – обов'язковість заходів, спрямованих на вирішення спірних питань сторонами, без їх звернення до арбітражу, відповідальне представництво сторін зацікавлених у вирішенні справи та вирішення спорів шляхом арбітрування, активна допомога з боку арбітражу стосовно оптимізації роботи підприємств, установ та організацій. К. Юдельсон також виступав з позицій, які заперечували необхідність спеціального розгляду загальних принципів [14, с. 16–20]. На наш погляд, це стало наслідком того, що науковець був переконаний – ані зміст цих принципів, ані практичне застосування істотно не відрізнялися від аналогічних позицій у цивільному судочинстві.

В. Зайцев, серед усіх принципів, особливий наголос робив на принципі арбітрування, який, на його погляд, мав суттєвий вплив на формування багатьох інститутів арбітражного процесу. Зокрема, його дотримання дозволяє максимально спростити процедуру проведення арбітражного засідання, звільняючи його від низки процесуальних інститутів притаманних цивільному процесу [15, с. 70].

Натомість Н. Церетелі піддавав сумніву дієвість принципу арбітрування. З його точки зору, цей принцип у повсякденній практиці арбітражного провадження, застосовувався дуже рідко, а спори фактично вирішувалися арбітром, який призначався державою. Дослідник також полемізує з іншими авторами з приводу того, що для визначення правової природи принципу арбітрування не має значення участь у арбітражному процесі відповідальних представників сторін. У контексті цієї думки, автор наголошував на тому, що коли звернення до арбітражу стало обов'язковим, вже не можна говорити тільки про право сторін, бо вони вправі та, разом з цим, зобов'язані звернутися до державного арбітражу для вирішення того чи іншого господарського спору. Якщо ж господарський спор, підсумовує Н. Церетелі, практично у всіх випадках фактично вирішується не сторонами, а арбітром, значить принцип арбітрування не знайшов свого виправдання [16, с. 26–27].

Одним з провідних фахівців радянської доби у питаннях арбітражного провадження був В. Тараненко. У центрі уваги науковця перебував розгляд специфічних, притаманних саме арбітражному процесу, принципам. Під принципами арбітражного процесу дослідник розумів обумовлені державним устроєм, фундаментальні положення певної процесуальної системи, які знаходять своє втілення у законодавчих нормах та

віддзеркалюють її якісні особливості. Це, у свою чергу, надає можливість визначити сутність і призначення всіх основних інститутів і правил розгляду спорів шляхом арбітрування [17, с. 54]. Науковець наполягав на тому, що система принципів арбітражного процесу відзначається самостійністю та самодостатністю. При цьому, усі принципи він поділяв на дві групи.

Першу групу, на його думку, становили принципи, які притаманні не тільки арбітражному процесу, але й системі цивільного судочинства. Переважно, їх дотримання дозволяє регулювати основи правозастосовної діяльності юрисдикційних органів. Серед них такі фундаментальні принципи судочинства, як законність, змагальність, об'єктивна істина, диспозитивність, рівноправність сторін, усність, безпосередність [18, с. 19].

Навіть враховуючи близькість формулювань і, у більшості випадків, майже ідентичну конструкція згаданих принципів, специфіка роботи органів держарбітражу, зумовлює наявність ряду відмінностей саме у площині їх реалізація в рамках арбітражного судочинства.

Наприклад, принцип об'єктивної істини у арбітражному провадженні, на переконання В. Тараненка, мав істотні відмінності у порівнянні з аналогічним, але у рамках цивільного судочинства. Це, з точки зору вченого, пояснювалося тим, що державні арбітри, встановлюючи істину, як правило, спираються на письмові докази, тоді як свідки, під час розгляду справ у арбітражі, не викликалися. У повсякденній практиці органи арбітражу перманентно відчують необхідність спиратися на заздалегідь певні засоби доведення істини тією чи іншою стороною.

Ще одним прикладом особливого характеру принципів арбітражного процесу може бути зміст принципу змагальності. Правник нагадує, що за радянських часів у документах з арбітражного провадження, були відсутні норми, за допомогою яких можна було регламентувати порядок розгляду арбітражної справи по суті та алгоритм дослідження доказової бази. В. Тараненко переконливо розкрив ту особливу роль, яку відігравали арбітри під час підготовчого етапу, що передувало розгляду справи, а також у процесі створення особливих правил, поява яких була викликана завчасним розкриттям учасниками судового процесу доказової бази за тією чи іншою справою [19, с. 24]. Це, здебільшого, відбувалося у разі вірогідних несприятливих наслідків, а також на етапі застосування до них заходів відповідальності.

В. Тараненко довів, що не можна ототожнювати і сутність принципу диспозитивності у цивільному та арбітражному процесі. Головна відмінність, з точки зору науковця, полягала в тому, що враховуючи наявність у СРСР планової директивної економіки та абсолютного домінуван-

ня державного сектору у сфері народного господарства, втручання держарбітражу мало значно більш ширший характер. У якості аргументації своєї тези, він посилався на Правила розгляду господарських спорів 1980 року. Вони надавали держарбітраж право за власної ініціативи розпочинати процесуальні дії з метою розгляду тієї чи іншої справи. Більш того, ці ж Правила уповноважували арбітрів визначати коло осіб, які брали участь у справі, зокрема і у ролі позивачів. Арбітр міг виходити за межі заявлених вимог, та на свій розсуд вирішував чи приймати відмову від позовної заяви або її визнання [3]. Водночас, В. Тараненко послідовно критикував позицію тих правників, які висловлювали думку стосовно відсутності або істотного обмеження принципу диспозитивності у арбітражному процесі радянського періоду [18, с. 22].

Не оминув своєю увагою науковець й особливості взаємодії принципів писемності і усності у арбітражному процесі. Так, у рамках арбітражного процесу, він наголошував на можливості існуванні певних виключень з принципу усності. Вони потрібні тоді, коли розгляд справи відбувається виключно на підставі здійснення сторонами обміну або надання ними письмових документів, за умови неможливості або відсутності необхідності їх безпосередньої участі у судовому засіданні.

Щодо другої групи, то до неї В. Тараненко відніс лише специфічні принципи, що притаманні саме арбітражу. Серед них: принципи арбітрування, активного впливу арбітражу на покращення показників господарської діяльності, оперативності.

Відзначимо, що принцип арбітрування до специфічних процесуально-правових принципів притаманних саме держарбітражу, відносило чимало радянських науковців-юристів. Але на відміну від більшості, В. Тараненко вважав помилковим підхід, що обмежував дію принципу арбітрування лише процедурами примирення. Натомість, на сторінках власних публікацій, фахівець послідовно обстоював точку зору, що арбітрування, будучи основним способом вирішення справ арбітражем, мало визначальний вплив на природу процесуальної процедури, застосованої при розгляді тієї чи іншої справи у арбітражі, надаючи їй унікальних рис. З огляду на це, відбулося остаточне формування його поглядів на сутність арбітрування як особливого принципу арбітражного провадження – в арбітражі представників сторін включають до складу того органу, на який покладено вирішення спору. Вони, спільно з арбітражем, допомагають у вирішенні справи не тільки шляхом участі у вивченні її обставин, але й маючи безпосередній вплив на прийняття рішення за нею [18, с. 23–24].

Отже, як було відзначено К. Машковою, відповідно до принципу арбітрування, сторони виступали не лише як учасники процесу, але й, вод-

ночас, і у ролі арбітрів під час розгляду їх власної справи. Арбітраж у повному складі міг здійснювати будь-які дії, передбачені законодавством, з метою забезпечення правильного і своєчасного вирішення спору. Рішення по переданій на розгляд державного арбітражу справі приймалося арбітром спільно з представниками сторін. Це ключове положення, відповідно до якого будувався увесь порядок розгляду і вирішення справи в державному арбітражі в цілому [20].

В. Тараненко виділяв й принцип активного впливу арбітражу на оптимізацію господарської діяльності. Одразу декілька напрямків діяльності держарбітражів, на його переконання, могли сприяти його практичній реалізації, а саме: арбітражі виступають ініціаторами порушення тих чи інших справ, проведення виїзних засідань арбітражів на підприємствах, залучення керівників суб'єктів господарювання до безпосереднього діалогу з питань повсякденної арбітражної практики, видача суб'єктам господарювання приписів обов'язкових до виконання, поширення «арбітражних повідомлень», спрямованих на виправлення недоліків та порушень, допущених під час господарської діяльності, активна участь у розробці умов договорів, спрямованих на вирішення переддоговірних спорів.

Згадуючи принцип оперативності, науковець розумів його сутність у максимально повному, своєчасному та цілеспрямованому використанню арбітражними органами усіх наявних засобів, з метою об'єктивного та невідкладного вирішення спірних питань, що є запорукою ефективного подолання недоліків, виявлених у процесі господарської діяльності [19, с. 37].

Дещо інакше до питання щодо системи принципів підходила Р. Каллістратова. Виходячи з розуміння арбітражу як органу з подвійною природою, вона припускала, що принципи його діяльності слід розподілити на три групи: принципи організації арбітражу; його діяльності з вирішення господарських спорів; принципи, які мають управлінський характер [21, с. 86–142]. Дослідниця вважала, що принципи різних груп не взаємодіють один з одним. «Принципи діяльності арбітражу з розгляду спорів, – писала Р. Каллістратова, – різко відмежовуються від принципів його управлінської діяльності, а група принципів характерна для організації арбітражу, у цілому відрізняється від принципів з управління народним господарством» [18, с. 139].

Водночас, у своїх міркуваннях, ця вчена, включивши до принципів організації арбітражу демократичний централізм, солідарність інтересів, активний вплив на удосконалення господарської діяльності та плановості, припускається певної колізії. Справа в тому, що ці принципи також відносяться до групи принципів, що ма-

ють управлінський характер. Ще менш аргументованим виглядає твердження щодо несумісності принципів організації арбітражу і його діяльності з вирішення спорів.

Основні принципи процесуальних галузей зумовлені особливостями форм захисту, завданнями, що поставлені перед відповідними органами на які покладена місія їх здійснення, специфікою прав та інтересів, що знаходяться під охороною. Приблизно ті самі фактори виділяв і згаданий вище В. Тараненко, хоча він й характеризував окремі принципи дещо інакше.

Принципи арбітражного процесу також досліджувалися Т. Абовою. Вона виходила з того, що витoki арбітражного процесу знаходяться під впливом принципів, притаманних державному управлінню і господарському управлінню, так як діяльність з вирішення господарських спорів стосується саме цієї сфери [7, с. 80]. Дослідниця запропонувала розділити усі принципи арбітражного процесу на дві великі групи: ті, які визначають організацію вирішення господарських спорів, та ті, що пов'язані з розвитком та динамізмом самого процесу.

Т. Абова стверджувала, що між вказаними групами не існує чіткого розмежування, а сам поділ є достатньо умовним. Принцип відноситься до тієї чи іншої групи в залежності від того, яких елементів (які визначають організацію процесу чи його рух), у ньому більше. До першої групи, Т. Абова вважала доцільним віднести принципи соціалістичної законності, об'єктивної істини, солідарності інтересів сторін спору, рівності учасників процесу та їх процесуальних можливостей, залучення громадськості до розгляду справи.

Принципами, що визначають розвиток, динамізм процесу, фахівець вважала: вирішення господарських спорів безпосередньо його учасниками, керівна роль арбітра, змагальність, забезпечення за рахунок держарбітражу найбільш ефективного поєднання загальногосподарських інтересів та госпрозрахункових інтересів організацій, вплив на удосконалення господарської діяльності учасників процесу, оперативність та економічність.

З огляду на цей поділ, Т. Абова ставила під сумнів приналежність до арбітражного процесу принципів диспозитивності, усності, безпосередності, відповідального представництва і добровільного виконання рішень [7, с. 83]. Стосовно принципу диспозитивності, дослідниця вказувала, що, так як диспозитивність як свобода у розпорядженні об'єктом захисту не є рушійним початком арбітражного процесу, її не можна розглядати і у якості її принципу. Зауважимо, що відсутність у радянському арбітражному процесі принципу диспозитивності також підкреслювалася Я. Федоровим та В. Семеновим, які вважали диспозитивність специфічним галузевим принципом цивільного про-

цесуального права, не притаманним арбітражній діяльності [22, с. 236; 23, с. 244].

Повертаючись до Т. Абової, то відсутність усності серед принципів арбітражного процесу, вона пояснювала, що сутність цього процесу полягає у необхідності зачитування заяв та доказів. То, що не було оголошено, не може бути покладено в основу рішення. Специфіка арбітражного процесу цього не вимагала. З точки зору вченої, використання такого принципу буде мати негативні наслідки для арбітражного процесу та приведе до його штучного затягування.

**Висновки.** Принципи арбітражного провадження – це важлива науково-методологічна основа пізнання діяльності державних арбітражів радянської доби. Їх дослідження має особливу важливу значення, оскільки важливо не лише з'ясувати особливості сучасного розуміння господарського судочинства, а й звернути увагу на те, що полягає у його основі, спираючись при цьому на історико-правовий аналіз.

Специфічний характер завдань та функцій притаманних радянському арбітражному процесу, з огляду на предмет розгляду господарських суперечок та його організаційні основи, на наш погляд, дозволяє виділити низку особливих рис не лише стосовно процедурної частини, але й принципів на яких базувалася радянська модель арбітражу. Так, у період між 1917 та 1991 рр. практика вирішення господарських спорів базувалася на дещо інших засадах, адже не вважалася формою здійснення правосуддя.

Поступово в діяльності арбітражних комісій, а згодом держарбітражів розвиваються та набувають значення здебільшого інші принципи, такі, як законність, об'єктивна істина, диспозитивність, процесуальна рівність сторін, усність арбітражного процесу, безпосередність, арбітрування, принцип активного впливу держарбітражу на поліпшення господарської діяльності, оперативності тощо.

### Література

1. История советской прокуратуры в важнейших документах. М. : Юриздат Минюста СССР, 1947. 543 с.
2. О Государственном арбитраже в СССР : Закон СССР от 30.11.1979 г. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex13789.htm>
3. Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами : Постановление Совмина СССР от 05.06.1980 № 440. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=1722#07919564198631286>
4. Об утверждении Правил рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами : Постановление Госарбитража СССР от 30.12.1976 № 136. URL: <http://lawru.info/dok/1976/12/30/n1187058.htm>
5. Систематизированный сборник инструктивных указаний Госарбитража при Совете Министров СССР. М. : Юридическая литература, 1983. 189 с.
6. Арбитраж в народном хозяйстве СССР. М. : Госюриздат, 1948. 121 с.

7. Абова Т. Арбитражный процесс в СССР : понятие, основные принципы. М. : Наука, 1985. 144 с.

8. Собрание постановлений Правительства СССР. 1970. П. 15. Ст. 122.

9. Шкундин З. Об арбитражном процессе (К 5-летию организации госарбитража). *Советское государство*. 1936. № 3. С. 47–60.

10. Можейко В. Арбитраж и арбитражное рассмотрение споров. *Арбитраж в советском хозяйстве*. М. : НКЮ СССР, 1941. С. 3–66.

11. Арбитражный процесс в СССР. М. : изд-во МГУ, 1983. 325 с.

12. Семенов В. Конституционные принципы гражданского судопроизводства. М. : Юридическая литература, 1982. 152 с.

13. Побирченко И. Хозяйственная юрисдикция. Киев : РИО МВД УССР, 1973. 252 с.

14. Арбитраж в СССР : учебное пособие. Под ред. : А. Клейнмана. М. : МГУ, 1960. 192 с.

15. Зайцев В. Арбитражное рассмотрение преддоговорных споров. Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1973. 93 с.

16. Церетели Н. Проблемы совершенствования хозяйственного правопорядка и арбитраж : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 712. Тбилиси, 1971. 32 с.

17. Тараненко В. Принципы арбитражного процесса и влияние советской процессуальной теории на их формирование: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03, 12.00.04. М., 1983. 358 с.

18. Тараненко В. Принципы арбитражного процесса и влияние советской процессуальной теории на их формирование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03, 12.00.04. М., 1984. 45 с.

19. Тараненко В. Принципы арбитражного процесса : учеб. пособие. М. : ВЮЗИ, 1988. 65 с.

20. Машкова К. Тараненко Владимир Филиппович. URL: <http://www.rigpp.ru/data/Mashkova-K.V.-Tezisy-doklada-o-Taranenko-V.F..doc>

21. Каллистратова Р. Государственный арбитраж (проблемы совершенствования организации и деятельности). М. : Юридическая литература, 1973. 208 с.

22. Семенов В. Понятие и система принципов советского гражданского процессуального права. *Сборник ученых трудов Свердловского юридического института*. 1964. Вып. 2. С. 221–239.

23. Федоров Я. Система принципов деятельности советского арбитража. *Сборник аспирантских трудов Свердловского юридического института*. 1967. Вып. 7. С. 232–248.

### Анотація

**Жельне С. Ч. Становлення й розвиток принципів господарського провадження у радянській Україні.** – Стаття.

У статті всебічно охарактеризовано принципи діяльності арбітражного провадження радянської доби. Автором проаналізовано відповідну нормативно-правову базу, зокрема Конституцію СРСР 1977 р., загальносоюзні та республіканські Положення про Державний арбітраж, Правила розгляду господарських спорів державними арбітражами, Закон про Державний арбітраж у СРСР від 30 листопада 1979 р. тощо.

Також, автором були висвітлені різні погляди стосовно поняття і сутності принципів арбітражного процесуального права, представлені у радянській правовій науці. Зроблено висновок щодо специфічного характеру завдань та функцій притаманних радянському арбітражному провадженню, з огляду на предмет розгляду господарських спорів та їхньої організаційної

основи. Це дозволило виділити низку особливих рис не лише стосовно процедурної частини, але й принципів на яких базувалася радянська модель арбітражу. Так, у період між 1917 та 1991 рр. практика вирішення господарських спорів базувалася на дещо інших засадах, адже не вважалася формою здійснення правосуддя.

Поступово в діяльності арбітражних комісій, а згодом держарбітражів розвиваються та набувають значення здебільшого інші принципи, такі, як законність, об'єктивна істина, диспозитивність, процесуальна рівність сторін, усність арбітражного процесу, безпосередність, арбітрування, принцип активного впливу держарбітражу на поліпшення господарської діяльності, оперативності тощо.

*Ключові слова:* господарське провадження, принципи діяльності радянського держарбітражу, принципи процесуального права, соціалістична законність, арбітрування.

### Аннотация

**Жельне С. Ч. Становление и развитие принципов хозяйственного производства в советской Украине. – Статья.**

В статье всесторонне охарактеризованы принципы советского арбитражного процесса. Автором проанализирована соответствующая нормативно-правовая база, в частности Конституция СССР 1977 г., общесоюзные и республиканские Положения о Государственном арбитраже, Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами, Закон о Государственном арбитраже в СССР от 30 ноября 1979 г. и др.

Освещены различные подходы относительно понимания и сущности принципов арбитражного процессуального права, представленные в советской правовой науке. Сделан вывод о специфическом характере задач и функций, присущих советскому арбитражному процессу, с учетом предмета рассмотрения хозяйственных споров и его организационных основ. Это позволило выделить ряд особых черт не только в отношении процедурной части, но и принципов на которых базировалась советская модель арбитража. Так, в период между 1917 – 1991 гг. практика решения хозяйственных споров строилась на несколько иных принципах, поскольку она не считалась формой осуществления правосудия.

Постепенно в деятельности арбитражных комиссий, а впоследствии госарбитража, развиваются и приобретают значение преимущественно другие принципы, такие, как законность, объективная истина, диспозитивность, процессуальное равенство сторон, усность арбитражного процесса, арбитражирования (активного воздействия госарбитража на улучшение хозяйственной деятельности), оперативности.

*Ключевые слова:* принципы советского арбитражного процесса, принципы процессуального права, социалистическая законность, арбитражирование, диспозитивность, законность.

### Summary

**Zhelne S. Ch. Formation and development of principles of economic production in Soviet Ukraine. – Article.**

The article thoroughly describes the principles of the Soviet arbitration process. The author analyzes the relevant regulatory framework, in particular the Constitution of the USSR 1977, the Union and Republican Regulations on State Arbitration, the Rules of consideration of economic disputes by state arbitrations, the Law on State Arbitration in the USSR of November 30, 1979, and others.

The various approaches to the understanding and essence of the principles of arbitration procedural law presented in Soviet legal science are highlighted. The conclusion is drawn about the specific nature of the tasks and functions inherent in the Soviet arbitration process, taking into account the subject of consideration of economic disputes and its organizational bases. This made it possible to highlight a number of special features not only with regard to the procedural part, but also to the principles on which the Soviet model of arbitration was based. Thus, in the period between 1917-1991. The practice of resolving economic disputes was based on several other principles, since it was not considered a form of justice.

Gradually, other principles, such as legality, objective truth, dispositiveness, procedural equality of parties, oral argument of the arbitration process, arbitration (active influence of state arbitration), develop and acquire importance mainly in the activities of arbitration commissions, and subsequently state arbitration.

*Key words:* principles of the Soviet arbitration process, principles of procedural law, socialist law, arbitration, dispositiveness, law.

УДК 340.1

**Г. Ю. Зубко**  
кандидат юридичних наук,  
здобувач Запорізького національного університету

### ПРАВОВИЙ ЗМІСТ ПОНЯТТЯ «ІНФРАСТРУКТУРА»

**Загальна постановка проблеми.** Стрімкі зміни у життєдіяльності суспільства, пов'язані з динамікою запровадження інформаційно-технологічних процесів у всі сфери буття держави, створюють нові виклики та загрози, що потребують свого наукового осмислення задля своєчасного прийняття адекватних управлінських рішень на підставі адміністративно-правового регулювання. У такий спосіб, виникає необхідність чіткості й парадигмальності розуміння ключових понять. Якщо йдеться про категорії сегменту національної безпеки, важливість концептуально-методологічних засад питання набуває особливого значення, адже від вірності обраного шляху врешті-решт залежить реалізація умов повноцінного існування суверенної та незалежної держави. Тож, проблема виходить далеко за межі суто наукових інтересів, а розширює діапазон до меж законотворчої та правозастосовної діяльності.

**Аналіз публікацій.** Термін «інфраструктура» на теперішній час перейшов до когорти номінацій високочастотного вживання. Свідченням цьому є той факт, що при його згадці у пошуковій системі Google в україномовному сегменті виділяється 8 мільйонів 200 тисяч посилань [1], у російськомовному – 45 мільйонів 500 тисяч [2], в англійськомовному – 2 мільярди 580 мільйонів [3] згадок. Феномен поняття полягає в тому, що через термін воно функціонує не тільки в науковому, а й в офіційно-діловому стилях, включаючи юридичний, законодавчий, адміністративний, дипломатичний підстилі, все частіше потрапляє до текстів публіцистичного стилю. З позицій науки, він повноправно застосовується в економічних, соціологічних, політологічних, правових, управлінських, технічних і навіть лінгвістичних дослідженнях.

У сфері права різні аспекти поняття віднайшли своє віддзеркалення у наукових розвідках за авторством Д. С. Бірюкова, С. О. Гнатюка, С. І. Кондратова, В. А. Ліпкана, В. М. Лядовської, М. О. Рябого, Г. П. Ситника, О. М. Суходолі, С. С. Теленика та ін. Слід відзначити, що основна увага вчених зосереджена на правовому механізмі захисту окремих складових інфраструктури, зокрема, критичної, що, на думку науковців, є найбільш важливими з позицій забезпечення національної безпеки.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Попри значну кількість публікацій, присвячених дослідженню інфраструктури, саме

по собі родові поняття «інфраструктура», особливо в ракурсі правового змісту значення, поступається проблематиці, пов'язаній із видовим поняттям «критична інфраструктура». У цьому зв'язку виникає необхідність усунення існуючих прогалин білів у категорійно-понятійному апараті правничої науки на прикладі конкретного поняття.

**Метою** статті є визначення правового змісту поняття «інфраструктура».

Досягнення поставленої мети потребує вирішення наступних завдань:

1) встановити шляхи інституціоналізації поняття й набуття загальнонауковим терміном юридичної спеціалізації;

2) доповнити сучасну теорію наукового пізнання узагальненнями щодо етапів становлення певного поняття;

3) висвітлити підходи до розуміння правового змісту ключового поняття на підставі порівняльного аналізу лексикографічних, законодавчих і доктринальних підходів;

4) запропонувати методіку встановлення семантико-правового потенціалу терміну «інфраструктура» з метою рекомендацій щодо подальшого його вживання у законодавчій, нормотворчій та науковій сферах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Етимологічний аналіз ключового поняття «інфраструктура» свідчить про те, що його витоки мають латинське походження, де перша частина слова («інфра») містить вказівку на те, що знаходиться нижче, під чимось [4, с. 269], а друга («структура») означає внутрішню будову чогось, певний взаємозв'язок складових частин цілого [4, с. 580].

На перших етапах свого застосування термін скоріше можна було віднести до сфери будівництва, адже спочатку під ним розумілося буквально те, що знаходиться під домами, мостами та іншими об'єктами. Дане поняття активно використовувалося у середньовічній Франції, Англії, а згодом потрапило й до Сполучених Штатів Америки. При територіальному розповсюдженні й активізації вживання поняття поступово відбувається розширення його семантичного поля: воно починає означати доволі крупні об'єкти, а згодом і групи масштабних об'єктів, включаючи сюди й діяльність, пов'язану з їх створенням та подальшим функціонуванням.

Справедливості заради слід вказати на те, що саме поняття інфраструктури існувало задовго

до його номінації та позначення терміном. На це вказують американські вчені Д. Ферміс та А. Ферміс, які ще у 1998 році опублікували дослідження «Історична еволюція інфраструктури: 15 тисяч років історії». [5] На їх думку, у витоків формування поняття та його поширення у п'ятому сторіччі до нашої ери був відомий філософ Сократ, який звертав увагу на умови повноцінного існування людини і вважав, що для цього необхідна безпека, соціальний порядок і товари. Це, на думку вчених, створило засади для поширення поняття й на військову сферу, адже ті об'єкти, від яких залежало життєзабезпечення, потребували свого захисту.

Враховуючи універсальність значення, термін став інтернаціоналізмом. Свідченням тому є те, що у різних незначних фонетичних інваріантах він представлений практично у всіх європейських мовах: *infrastructure* (англ.), *l'infrastructure* (фр.), *die Infrastruktur* (нім.), *la infraestructura* (ісп.), *l'infrastruttura* (італ.), *de infrastructuur* (нідерл.), *infrastrukturen* (датськ.), *infrastrukturen* (норв.), *infrastruktura* (польськ.), *a infraestrutur* (португ.), *infrastructura* (румун.), *infraštruktúra* (словац.), *infrastrukturo* (словен.), *infrastrukturu* (хорват.), *infrastruktura* (чеськ.), *infrastrukturen* (шведськ.) та ін.

Проте в українській мові термін почав вживатися відносно недавно, а сутність поняття, особливо у своєму правовому змісті, ще знаходиться на етапі становлення. В якості аргументу можна навести той факт, що в такому вагомому академічному виданні, яким був семитомний «Етимологічний словник української мови», виданий у 1985 році, зазначене поняття взагалі не представлено [6].

До речі, відсутнє воно і в більш сучасному спеціалізованому виданні – шеститомній «Юридичній енциклопедії», виданій у 1998 році [7].

Разом із тим, «*інфраструктура*» в якості окремої словникової статті потрапила до додаткового одинадцятого тому Академічного тлумачного словника української мови у 1980 році, де трактувалася як «сукупність галузей та видів діяльності, що обслуговують як виробничу, так і невиробничу сфери економіки (транспорт, зв'язок, комунальне господарство, загальна і професійна освіта, охорона здоров'я, тощо) [8, с. 686]. В якості прикладів у словниковій статті наводяться фрагменти з текстів газет, присвячених сільськогосподарській та військовій тематиці, датованих початком 70-х років.

Принагідно зазначу, що є всі підстави встановити певну невідповідність між датами фіксації ключового терміну у лексикографічних джерелах сучасної літературної української мови та відомостями, наведеними в окремих наукових працях, згідно з якими початок застосування поняття «інфраструктура» у вітчизняному обігу наукової сфери дагується кінцем 40-х років ХХ сторіччя

[9; 10, с. 373]. Останні твердження можна кваліфікувати як констатацію, що не знаходить своєї аргументації посиланням на конкретні публікації того часу у вітчизняних виданнях.

Даний приклад рельєфно ілюструє процес, який є принципово важливим для методології науки, зокрема для розуміння етапів становлення понятійно-категоріального апарату на рівні його складових елементів.

Узагальнюючи, подаю власне бачення стадій наукового пізнання, які проходить певне поняття:

- 1) існування окремих речей і фактів, які до певного часу не потрапляють до поля зору спостерігачів, а тому не вирізняються з-поміж інших об'єктів;
- 2) фіксація реалій та явищ, що супроводжують певне поняття, а завдяки цьому дають поштовх для спостереження, а згодом і його детального пізнання;
- 3) виокремлення поняття на підставі виявлення властивостей, притаманних лише йому;
- 4) винахід спільних та відмінних рис та якостей в процесі порівняння даного поняття з іншими, його первинний опис;
- 5) структурування наявних знань і підтвердження певної автономності поняття;
- 6) підбір назви поняття (процес номінації);
- 7) інституціоналізація поняття в якості загальнонаукового чи галузевого;
- 8) підвищення індексу частотності застосування терміну на позначення поняття в мові науки;
- 9) за його відсутності в інших мовах – запозичення поняття разом із назвою та її розповсюдження у певних стилях мови.

В якості факультативних стадій можна розглядати процеси розростання семантичного поля терміну, поширення сфери його функціонування, визнання в якості спеціалізованого у певних суміжних галузях науки, або ж, навпаки, – так звана детермінологізація, коли номінація не обмежується колом науки, а починає активно застосовуватися поза його межами.

Непростий шлях становлення терміну «інфраструктура», який, як мені здається, не завершений й донині, пояснюється постійною трансформацією семантики даного поняття, що зумовлено невід'ємним зв'язком з розвитком науки. Ще у далекому 1999 році С. Л. Стар зазначив, що *інфраструктура* є як реляційною, так і екологічною: вона означає різні речі для різних груп і є частиною балансу дій, інструментів та створеного середовища, невід'ємного від них [11, р. 377].

Рішення проблеми, на думку автора, супроводжується вивченням структури інфраструктури, розумінням як прозорих, так і непрозорих її парадоксів, визначенням епістемологічного статусу індикаторів. Не зважаючи на те, що від дати публікації вказаної статті минуло майже двадцять років, основні її положення не втратили актуаль-

ності до цього часу. Особливо важливим є розуміння того, що поняття, яке розглядається, може і має вивчатися водночас і в цілісному неподільному комплексі, і з урахуванням своїх галузевих особливостей.

На мій погляд, досліджуючи такі специфічні категорії та корелюючи їх з певною галуззю права, слід брати до уваги індикатор, який я пропоную називати **семантико-правовий потенціал терміну**. Поясню детальніше. Далеко не всі терміни, що належать до когорти загальнонаукових або термінів неправових наук, мають перспективи набуття статусу юридичних. У цьому зв'язку важливо виявити, чи існує у певного поняття правовий зміст та наскільки семантика терміну відображає специфіку правничих реалій і процесів.

З метою визначення правового змісту поняття «інфраструктура», а відтак встановлення його семантико-правового потенціалу, варто застосувати методику, яка, за моїм баченням, базується на методах семантичного та кореляційного аналізу і передбачає такі етапи: 1) встановлення основних значень ключового терміну залежно від сфери застосування на підставі дефініцій із лексикографічних джерел; 2) проєкція виявлених сем багатозначного терміну на можливості правотворчої, правозастосовної діяльності; 3) порівняння отриманих результатів із основними положеннями чинних нормативно-правових актів України в контексті перспектив подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання державної інфраструктурної політики. Запропонована мною методика застосовується вперше, а відтак, під час проведення дослідження відбувається її апробація.

Тож, звертає на себе увагу, що більшість тлумачних словників сучасної української мови [8, с. 686; 12, с. 403; 13] при трактуванні ключового поняття спираються на ключове словосполучення «сукупність галузей та видів діяльності» або ж «сукупність підприємств, закладів, систем управління, зв'язку» [4, с. 269]. У такий спосіб, йдеться саме про сукупність, а значить, мається на увазі не якийсь окремий об'єкт, а їх структурне об'єднання. По-друге, у визначеннях міститься вказівка на те, що інфраструктура охоплює не тільки виробничу, а й соціальну сферу (освіту, охорону здоров'я тощо).

Більш деталізовано поняття, що розглядається, представлено в «Енциклопедичному словнику з державного управління», в якому інфраструктура пояснюється як «базисна фізична структура суспільства або організації, комплекс виробничих і невиробничих галузей, які забезпечують умови відтворення та надання послуг технічного, технологічного, соціально-економічного, маркетингового, фінансового, юридичного, інформаційно-комунікативного, освітнього та іншого характеру» [14, с. 302]. Для розуміння правового змісту по-

няття «інфраструктура» важливим у наведеній дефініції є те, що воно репрезентовано як на макро-, так і на мікрорівні, представлений комплексний характер функціонування, до переліку сфер включено й юридичну складову.

З метою порівняння розгляну трактування даного терміну в англійських тлумачних словниках. Так, Кембриджський словник дає доволі звужене уявлення про поняття, що розглядається, а саме: «Базові системи і послуги такі, як транспорт та джерела живлення, які країна або організація використовує для ефективної роботи» [15]. Подібне тлумачення здається мені не досить вдалим, оскільки безпідставно звужує семантичне поле поняття аж до рівня його примітивізації.

Більш релевантним поняттю, але не вичерпним, на мій погляд, є його тлумачення у Британському зведеному електронному словнику. Зафіксовано, що термін вживається з 1925-1930 років, враховано його полісемію і представлено такі значення: «1. База, базова структура або особливості системи чи організації. 2. Основні засоби і системи, що обслуговують країну, місто або район, такі, як транспортні й комунікаційні системи, електростанції і школи. 3. Запас основного обладнання в країні, включаючи заводи, дороги, школи тощо, що розглядається як визначальний чинник економічного зростання. 4. Військові об'єкти країни» [16].

Американський бізнес-словник вкладає у зміст ключового поняття базову структуру організації або системи, необхідну для її функціонування, особливо воду, енергію і системи спільного користування для зв'язку і транспорту [17, р. 134].

При порівнянні дефініцій поняття, яке досліджується, в українських та англійських лексикографічних виданнях виникають підстави стверджувати, що вітчизняні джерела при формулюванні визначення віддають перевагу системному підходу, відображаючи інфраструктуру в її цілісності та синергії, у той час, як зарубіжні словники тяжіють до конкретизації об'єктів з орієнтацією на галузеву приналежність і оминаючи те, що в сучасній науці відноситься до сфери соціальної, інноваційної інфраструктури.

Саме комплексний характер поняття зумовлює його багатовекторність. У зв'язку з цим на сучасному етапі розвитку науки все нагальнішою стає потреба у створенні класифікації елементів інфраструктури.

Б. Р. Брунець констатує, що дослідники зазвичай виділяють *виробничу* (таку, що обслуговує виробництво), *соціальну* (таку, що забезпечує життєдіяльність населення), *ринкову* (що забезпечує рух товарів, робіт, послуг) інфраструктуру. На думку вченого, в умовах постійного розширення соціально-економічних відносин наведений перелік доповнюється *інституційною* (забезпечує



управління економікою), *інформаційною* (забезпечує функціонування та розвиток інформаційного середовища), *інноваційною* (обслуговує та забезпечує реалізацію інноваційної діяльності), *екологічною* (необхідною для охорони та покращення навколишнього середовища), *туристичною* (забезпечує потреби туристів у відпочинку та пізнавальній діяльності) [10, с. 374].

Наведене бачення структурних елементів за їх класифікаційними ознаками є важливим для повноти розуміння поняття, проте не може претендувати на вичерпність, адже до поля зору науковця не потрапили такі елементи, як транспортна, фінансова, геодемографічна та деякі інші види інфраструктури. Зокрема, в умовах активізації гібридних війн, відкритого збройного протистояння України з агресором на одне з перших місць виходить безпекова та військова інфраструктура, про які взагалі немає жодної згадки.

Звертаючись до розуміння такого виду інфраструктури, як соціальна, констатую, що укладці «Енциклопедичного словника з державного управління» розглядають його більш широко, включаючи сюди не тільки комплекс матеріальних об'єктів, а й «громадських суб'єктів та нематеріальних чинників, за допомогою яких забезпечується реалізація і захист прав та свобод громадян, виявлення, задоволення й узгодження потреб та інтересів населення». [14, с. 303] При подальшій деталізації виділяються елементи соціально-вітальної, соціально-побутової, соціально-економічної, соціально-освітньої, соціально-культурної, соціально-комунікаційної та соціально-правової інфраструктури [14, с. 303].

Правові норми та нормативну базу автори відносять до нематеріальних чинників інфраструктури. Подібна позиція є доволі дискусійною, адже абстрагованим, нематеріальним може бути лише концепт. Як тільки правова норма реалізується на рівні текстів законів, підзаконних актів, відображається у періодичних виданнях вона одразу матеріалізується. Проте не це є головним. Найсуттєвіше те, що колектив вчених не тільки не заперечує правового змісту інфраструктури, а й виділяє в понятті вагому правову компоненту.

Узагальнюючи, варто говорити, що на теперішній час семантичне поле терміну суттєво розширилося і корелюється не тільки з економічною, а й з правовою сферою.

Інтеграція в понятті «інфраструктура» економіки і права є цілком природним і це знаходить своє підтвердження у теорії права. Так, на думку О. Ф. Скакун, право:

– *закріплює* сформовані економічні відносини, гарантує їх стабільність (право як закріплювач);

– *стимулює* створення і розвиток нових економічних відносин, якщо для цього є відповідні умови (право як стимулятор);

– *підтримує і охороняє* існуючі економічні відносини, особливо такі, що знов виникли (право як охоронець) [18, с. 283].

Розвиваючи наведені положення, можна констатувати, що існують усі підстави вважати **поняття «інфраструктура» правовим**.

*По-перше*, при його застосуванні у сфері права, по суті закріплюються відносини в управлінській сфері, що потребують свого нормативно-правового регулювання, зокрема, у транспортній галузі, в галузі будівництва, охорони праці і здоров'я населення, охорони природи й природокористування, дотримання правил землеустрою, водокористування, використання паливно-енергетичних ресурсів, підтримання об'єктів тваринного й рослинного світу, впливу на довкілля тощо. Тож, маємо проекцію на такі усталені галузі й підгалузі права, як адміністративне, цивільне, транспортне, екологічне, аграрне, земельне, трудове, а також певною мірою – на інформаційне, медичне й освітнє, які знаходяться на етапі своєї інституціоналізації.

*По-друге*, з урахуванням стрімкої інформатизації суспільства є підстави розглядати поняття інфраструктури як одне з ключових в інформаційному праві.

*По-третє*, беручи до уваги сучасну політичну, зокрема геополітичну ситуацію, набуття силами протистояння принципово нових засобів реалізації потенційних і реальних загроз національній безпеці у формі терористичних актів, кібератак, різноманітних складових гібридних війн, інфраструктура і як концепт, і як сукупність матеріальних і нематеріальних об'єктів має стати одним із найголовніших понять у сфері адміністративно-правового регулювання інфраструктурної політики України.

Наведене не залишає сумнівів щодо високого рівня семантико-правового потенціалу терміну «інфраструктура». Попри це, спостереження за його вживанням у нормативно-правових актах України дозволяє констатувати, що у законодавчій та нормотворчій діяльності звернення до нього є безпідставно мінімізованим. Достатньо констатувати, що ключовий термін відсутній на рівні законів, в тому числі в кодексах, а представлений лише у підзаконних актах, зокрема у постановках Кабінету Міністрів України, а також у нормативно-розпорядчих документах Міністерства інфраструктури України. Складається парадоксальна ситуація, за якої відповідне міністерство є, а саме ключове поняття у правовому сенсі ще не набуло належної легітимації і свого застосування.

Аналіз нормативно-правових актів, що містяться на сайті Верховної Ради України, дозволяє встановити, що термін «інфраструктура» веде відлік застосування у правових актах України з 1992 року, спочатку на рівні міжнародних доку-

ментів («Угода про порядок утримання і використання об'єктів космічної інфраструктури в інтересах виконання космічних програм» [19]), а потім і у внутрішньодержавних підзаконних актах (Розпорядження Президента України [20; 21], розпорядження Кабінету Міністрів України [22-24]).

Аналіз нормативно-правових актів, до сфери регулювання яких потрапляє інфраструктура, за весь час існування незалежної держави засвідчує, що у розумінні нормотворця за майже 30-річний період нічого не змінилося. Інфраструктура у нього асоціюється лише з первинним об'єктом значенням без опертя на її комплексний і багатовекторний характер, потужні можливості синергії. Найяскравішим аргументом наведеної тези є те, що у «Положенні про Міністерство інфраструктури України», затвердженому 30 червня 2015 року (редакція від 22.08.2018) [25], відзначається, що діяльність даного міністерства як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади спрямована на формування і реалізацію державної політики у транспортній сфері, включаючи автомобільний, залізничний, авіаційний, морський, річковий транспорт, послуг поштового зв'язку, а також розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури дорожнього господарства.

Цілком природно виникає питання: навіщо було перейменувати колишнє Міністерство транспорту і зв'язку України, яке існувало в період з 2004 по 2010 рік, якщо по суті ніяких змін не відбулося? Більше того, перелік завдань, передбачених у Положенні про згадане вже не існуюче Міністерство, був значно ширшим, оскільки включав у себе не тільки послуги поштового зв'язку, а й телекомунікацій та інформатизації, користування радіочастотним ресурсом України [26].

Як це не прикро, але приходиться визнати, що скоріш за все перейменування зазначеного центрального органу виконавчої влади було даниною моді, а не глибинною трансформацією. Сам текст «Положення про Міністерство інфраструктури України» не тільки не враховує сутності й багатовекторності ключового поняття, його реляційного характеру, а по суті є ізоляціоністським. Усе розуміння інфраструктури охоплюється лише транспортом і зв'язком. Тож поза межами залишаються енергетичні та інформаційно-комунікаційні системи, ціла низка видів економічної діяльності, пов'язаної з функціонуванням та розбудовою інфраструктури у широкому розумінні цього поняття. До того ж текст положення, яке розглядається, перенасичений мовними кліше і штампами, за якими практично нічого не стоїть. Чого варто формулювання такого завдання Міністерства, як сприяння інтеграції сфери надання послуг поштового зв'язку у світовий інформаційно-комунікаційний простір. При цьому слово «інтернет» у по-

ложенні не згадується жодного разу.

Суттєвим недоліком документа вважаємо і те, що він абсолютно не враховує специфіку поточного моменту, не містить жодної згадки про об'єкти критичної інфраструктури, державну інфраструктурну політику, адже міністерство по суті і має її формувати та реалізовувати. Звідси – Міністерство не позиціонується як суттєва складова національної безпеки України і досі не виступає центральним органом виконавчої влади, що формує та реалізує державну інфраструктурну політику. Подібний стан речей свідчить про те, що нерозуміння сутності правових понять на практиці призводить до суттєвих деформацій в управлінській діяльності. Це, своєю чергою, не може не відбитися на загальному низькому рівні як координації та взаємодії уповноважених суб'єктів, так і взагалі на рівні реалізації зазначеної мною вище політики.

**Висновки.** Проведене мною наукове дослідження дозволило не лише визначити сутність поняття «інфраструктура», виявити його правовий зміст, а й дослідити окремі аспекти методології науки в частині стадій становлення поняття, здійснити апробацію методики визначення семантико-правового потенціалу терміну. Завдяки цьому вдалося встановити, що ключове поняття, яке досліджувалося, в змозі відображати реалії, без яких неможливе існування й життєзабезпечення сучасної держави, забезпечення його обороноздатності. Попри це воно незаслужено ігнорується у нормотворчості та правозастосуванні, що в кінцевому рахунку призводить до зменшення ефективності усіх видів державної діяльності.

### Література

1. Інфраструктура. URL: <https://www.google.com/search?q=%D1%96%D0%BD%D1%84%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0&oq=&aqs=chrome.3.35i39l6&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.
2. Інфраструктура. URL: <https://www.google.com/search?q=%D0%B8%D0%BD%D1%84%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0&oq=&aqs=chrome.3.35i39l6&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.
3. Infrastructure. URL: [https://www.google.com/search?sxsrf=ACYBGNTx29A8HuyobX4B-UsF7FN10c3mpA%3A1572515132948&ei=PK26XZi5OarrrgTCnrDQBA&q=infrastructure&oq=infra&gs\\_l=psy-ab.1.0.0l10.37209.45310..48747...1.2..1.89.1242.17.....0....1..gws-wiz.....10..0i71j35i39j0i67j35i362i39j0i131j0i131i10.7tzAB49\\_7Sc](https://www.google.com/search?sxsrf=ACYBGNTx29A8HuyobX4B-UsF7FN10c3mpA%3A1572515132948&ei=PK26XZi5OarrrgTCnrDQBA&q=infrastructure&oq=infra&gs_l=psy-ab.1.0.0l10.37209.45310..48747...1.2..1.89.1242.17.....0....1..gws-wiz.....10..0i71j35i39j0i67j35i362i39j0i131j0i131i10.7tzAB49_7Sc).
4. Новий словник іншомовних слів: близько 40 000 сл. і словосполучень / Л. І. Шевченко, О. І. Ніка, О. І. Хом'як, А. А. Дем'янюк; за ред. Л. І. Шевченко. К.: АРІЙ, 2008. 672 с.
5. Historical Evolutions of Infrastructure: 15,000 Years of History. Demeter G. Fertis, Anna Fertis. New York: Vantage Press, 1998. 191 pages.
6. Етимологічний словник української мови: В 7 т. Т. 2: Д. Копці / Ред. кол.: О. С. Мельничук [гол. ред.], І. К. Білодід, В. Й. Коломієць, О. Б. Ткаченко. АН

УРСР. Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К.: Наукова думка, 1985. 572 с.

7. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2. Д-Й. 1999. 744 с.

8. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980). К.: Академічна думка, 1980. Т. 11. С. 686.

9. Інфраструктура: Енциклопедія сучасної України. URL: [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=12489](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=12489).

10. Брунець Б. Р. Сутність означення «інфраструктура» / Б. Р. Брунець // Науковий вісник НЛТУ України. 2012. Вип. 22.5. С. 372–377.

11. Susan Leigh Star. The Ethnography of Infrastructure. American Behavioral Scientist. University of California, San Diego. November 1999. P. 377–391.

12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.: Ірпінь, ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.

13. Словник української мови online. Томи 1-9. URL: <https://services.ulif.org.ua/expl/Entry/index?wordid=39474&page=1247>.

14. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

15. Infrastructure / Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/infrastructure>.

16. British Dictionary for Infrastructure. URL: <https://www.dictionary.com/browse/infrastructure>.

17. Infrastructure /John Berenyi. The Modern American Business Dictionary. William Morrow & Co, 1982. 288 p.

18. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : Підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.

19. Угода про порядок утримання і використання об'єктів космічної інфраструктури в інтересах виконання космічних програм від 15 травня 1992 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_126](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_126).

20. Про державну програму розвитку мережі пунктів пропуску через митний кордон України та відповідної сервісної інфраструктури. // Розпорядження Президента України від 22.06.1992 № 112/92-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112/92-%D1%80%D0%BF>.

21. Про національну програму створення танкерного флоту України та необхідних інфраструктурних об'єктів. // Розпорядження Президента України від 15.12.1992 № 199/92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199/92-pn>.

22. Про розроблення механізму створення інфраструктури Одеської вільної економічної зони. // Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.09.1993 № 641-р. (втратило чинність 27.08.1995). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/641-93-p>.

23. Про залучення інвестицій для будівництва та облаштування об'єктів митної інфраструктури і Прикордонних військ України. // Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.1994 № 157-94-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-94-p>.

24. Про передачу до комунальної власності міст об'єктів соціально-економічної інфраструктури, що належать до загальнодержавної власності. // Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.1994 № 499-04-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/499-94-p>.

25. Положення про Міністерство інфраструктури України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів

України від 30 червня 2015 р. (редакція від 22.08.2018). // Урядовий кур'єр від 22.07.2015. № 131.

26. Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6 червня 2006 р. № 789 (втратило чинність 10.06.2011). // Офіційний вісник України від 21.06.2006. 2006 р., № 23, стор. 25, стаття 1716, код акта 36544/2006.

### Анотація

**Зубко Г. Ю. Правовий зміст поняття «інфраструктура».** – Стаття.

Попри високу частотність застосування поняття «інфраструктура» у наукових дослідженнях, дотепер визначення його правового змісту залишалося поза увагою вчених. Це і стало метою даної статті, в якій здійснений порівняльний аналіз тлумачення терміну в лексикографічних джерелах різних мов, а також при доктринальних підходах з проекцією на право. З позицій методології науки, запропоновано бачення стадій становлення окремого елемента понятійно-категоріального апарату, уведено до наукового обігу поняття «семантико-правовий потенціал терміну». При застосуванні авторської методики виявлено, що поняття «інфраструктура» має високий потенціал, проте він не використовується повною мірою у нормотворчій та правозастосовній діяльності, що необхідно врахувати при адміністративно-правовому регулюванні державної інфраструктурної політики.

**Ключові слова:** інфраструктура, правова природа поняття «інфраструктура», види інфраструктури, інституціоналізація поняття «інфраструктура», методологія науки, семантико-правовий потенціал терміну.

### Аннотация

**Зубко Г. Ю. Правовое содержание понятия «инфраструктура».** – Статья.

Несмотря на высокую частотность употребления понятия «инфраструктура» в научных исследованиях, до этого времени определение его правового содержания оставалось вне поля зрения ученых. Это и обусловило цель данной статьи, в которой осуществлен сравнительный анализ толкования термина в лексикографических источниках различных языков, а также при доктринальных подходах с проекцией на право. С позиций методологии науки предложено видение стадий становления отдельного элемента понятийно-категориального аппарата, в научный оборот введено понятие «семантико-правовой потенциал термина». При использовании авторской методики выявлено, что понятие «инфраструктура» имеет высокий потенциал, однако он не используется в полной мере в нормотворческой и правоприменительной деятельности, что необходимо учесть в дальнейшем.

**Ключевые слова:** инфраструктура, виды инфраструктуры, методология науки, семантико-правовой потенциал термина.

### Summary

**Zubko H. Yu. Legal content of the concept “infrastructure”.** – Article.

Despite the high frequency of the use of the concept of “infrastructure” in scientific research, its legal content in Ukrainian science has remained insufficiently studied. This determined the purpose of this article. The author set himself the tasks: to establish ways of institutionalizing a concept, to supplement the theory of scientific knowledge by summarizing the stages in the formation of a certain concept, to highlight approaches to under-

standing the legal content of a key concept. The author of the article carried out a comparative analysis of the interpretation of the term in the lexicographic sources of various languages, in the atoric interpretations of scientists, as well as in regulatory legal acts. He introduced the concept of "semantic and legal potential of the term" into scientific circulation and established that the term "infrastructure" has high potential in the field of law. An analysis of the texts of normative legal acts of Ukraine revealed that the concept of "infrastructure" is not used at the level of laws, and in by-laws is used without tak-

ing into account the completeness of the semantics of the term. This situation is not limited to the scope of a scientific problem. Misunderstanding of the essence of the concept leads to a deformation of managerial and law enforcement activities. In this regard, the author proposes to make appropriate changes to existing legal acts, as well as to take into account the legal content of the term when creating new ones.

*Key words:* infrastructure, types of infrastructure, methodology of science, semantic and legal potential of the term.

УДК 340.12

**І. А. Куровська**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
завідувач відділу теорії та практики законотворчої діяльності  
Інституту законодавства Верховної Ради України

## ДО ПИТАННЯ ЩОДО ЕВОЛЮЦІЇ ДОКТРИНАЛЬНОГО ТЛУМАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В ПРАВОВИХ ДОКТРИНАХ ПРОВІДНИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ

**Постановка проблеми.** Конституційне закріплення визнання та дії в Україні принципу верховенства права привертає увагу вітчизняних вчених та дослідників до проблеми визначення змісту цієї політико-правової категорії, адже центральне місце та фундаментальне значення цього принципу для становлення демократичної правової держави, її правової системи, розвитку всіх галузей національного права та законодавства – беззаперечно визнано не тільки європейськими державами, але й міжнародними організаціями універсального та регіонального характеру в рамках міжнародного співтовариства [2].

В юридичній літературі слушно зазначається, що актуальність доктринального осмислення підходів, що сформувалися у зарубіжних дослідженнях щодо визначення змісту, значення, критеріїв належного нормативно-правового закріплення та правозастосування принципу верховенства права обумовлюється, перш за все, відсутністю тривалої традиції демократичного розвитку правової системи України, недостатнім доктринальним опрацюванням змісту цієї правової категорії для потреб подальшого розвитку сучасної конституційно-правової науки, на основі європейських правових принципів та стандартів [2]. Крім того, важливість дослідження змісту та значення принципу верховенства права обумовлюється і потребами перегляду вітчизняної системи принципів конституційного права, адже врахування принципу верховенства права як фундаментального (засадничого) в системі принципів конституційного права України, як єдиної в її правовій системі провідної, профілюючої (єдиної), фундаментальної галузі [5, с. 4], дозволить вирішити низку теоретико-правових та методологічних проблем розвитку вітчизняної конституційно-правової галузі в цілому.

З урахуванням вищевикладених положень, особливий науковий та праксеологічний інтерес являє розгляд еволюції доктринального тлумачення принципу верховенства права у правових доктринах провідних європейських держав. Поряд з цим, врахування природно-правового, євроінтеграційного та міжнародно-правового контекстів значення принципу верховенства права, відповідатиме не лише завданням реалізації євроінтегра-

ційної та євроатлантичної політики Української держави, але й, що не менш важливо, потребам подальшої демократизації правової системи незалежної держави, доктринальному перегляду основоположних засад правового регулювання відносин у публічно-правовій сфері, реформуванню системи законодавства країни.

Позитивний потенціал цього принципу вже доведений століттями його використання як в філософській, правовій, політичній науках, так й соціально-політичній та державотворчій практиці. Як відмічає П. М. Рабінович, деякі елементи концепції верховенства права містяться ще у творах давньогрецьких і давньоримських мислителів (Аристотель, Цицерон, Сенека) та релігійних діячів і філософів доби Середньовіччя (Ф. Аквінський та ін.). На думку зазначеного автора, ця концепція інтерпретувалася у найширшому її розумінні, тобто як визнання необхідності підпорядкування «позитивного» (встановленого чи санкціонованого державою) права «непозитивному» (природні права людини, потреби людської природи, вимоги розуму, моралі тощо) [5, с. 4]. На нашу думку, наведена квінтесенція найбільш чітко відображає систему відносин держави і особистості, акценти та пріоритети в нормативній регламентації блоків їх нормативного регулювання, та розстановку сил в межах демократичної правової державності.

Сучасне розуміння принципу верховенства права в європейській юридичній думці хоча і розвинулося на доктринальних позиціях, сформованих А. Дайсі, але значним чином трансформувалося в контексті глобалізаційних, європейських інтеграційних та інших аспектів реформування світового правопорядку, набуваючи не тільки більш широкий змістовно-прикладний, але й технологічно-процесуальний зміст та наповнення.

В цьому контексті треба зазначити, що найбільш вагомий внесок у розвиток концепції верховенства права, її відмежування від суміжних концепцій правової держави та законності зробили такі західні вчені та дослідники як Дж. Адамс, Дж. Гаррінгтон, К. Гессе, Т. Джефферсон, І. Кант, Б. Констант, А. де Лобадер, Дж. Локк, Дж. Мілль, Т. Пейн, Б. Б. Спіноза, С. Резерфорд, Ш. де Секонда (барон де Монтеск'є), Ф. Хайек та багато інших.

Розробці сучасного доктринального розуміння та інтерпретації принципу верховенства права присвятили свої праці відомі західні вчені Ж. Зіллер, Ж. Раз, Р. Феллон, М. Фромонт, Ю. Шварценберг та деякі інші.

**Метою цієї статті** є аналіз еволюції доктринального тлумачення принципу верховенства права в правових доктринах провідних європейських держав.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток доктринальних уявлень про зміст принципу верховенства права, а також про місце та роль права у державі, його співвідношенні з законом та ідеєю законності, – необхідно розглядати, передусім, у тісному взаємозв'язку з особливостями розвитку національних правових систем, зокрема для цілей даного дослідження нами обрано правові системи Великої Британії, Франції та Німеччини, де фактично дістали доктринального визначення і розвитку в історичній ретроспективі, відповідно, принцип панування (верховенства) права, принцип законності та концепція правової держави.

Принцип законності був запроваджений у французькій правовій доктрині після Великої Французької Революції 1789 р. для протиставлення королівській сваволі, унеможливлення покарання особи без суду та слідства, всебічного захисту прав і законних інтересів людини та громадянина. На думку відомого французького вченого, видатного державного діяча А. де Лобадера, принцип законності означає, що «адміністративні власті зобов'язані у рішеннях, що вони приймають, дотримуватися закону чи, точніше, законності, тобто сукупності правових норм, багато з яких (та не всі) містяться у формальних законах» [10]. Сучасне доктринальне тлумачення принципу законності у французькій правовій доктрині пропонує визначати даний принцип як частину більш загального принципу, яким встановлюються вимоги щодо дотримання всієї сукупності правових норм. Таким загальним принципом, який має засадниче, основоположне значення, визнається принцип верховенства права.

Обрання саме такого засадничого принципу, як зазначає відомий французький вчений М. Фромонт, відповідає вимогам щодо визнання, утвердження та забезпечення реалізації принципу верховенства права, що знайшли своє відображення в основних джерелах європейського та міжнародного права [4, с. 232].

Своєю чергою, теорія правової держави (*нім.* – *Rechtsstaat*), на думку німецького вченого К. Гессе, створює, структурно організовує та гарантує сукупність юридичного порядку, необхідного як для існування особи, так і для суспільного життя. Специфічним засобом цього порядку є закон. Останній визначає юридичне положення особи, регулює

життєві умови та упорядковує їх. Правова держава є державою закону (*нім.* – *Gesetzesstaat*) [10].

Правова держава в оригінальному значенні німецької теорії була імплементована у національні правові системи низки європейських держав та закріплена у їх основоположних законодавчих актах – конституціях: ст. 1 Конституції Королівства Іспанії (1978 р.), ст. 2 Конституції Республіки Португалії (1976 р.), ст. 2 Конституції Угорської Республіки (2011 р.), ст. 1 Конституції Словацької Республіки (1992 р.), ст. 2 Конституції Республіки Словенія (1991 р.) [4, с. 232].

У деяких інших державах принцип правової держави був закріплений у конституціях в оновленому, модифікованому значенні – з використанням лише окремих термінологічних положень німецької правової доктрини. Наприклад, у ст. 5 Конституції Королівства Швеції закріплені наступні положення: «Принципи діяльності держави регулюються правом. Право є основою та рамками діяльності держави. Діяльність держави має відповідати публічним інтересам та бути пропорційною визначеним цілям». Аналогічні положення містяться у ст. ст. 7, 8, 9 Конституції Польщі (1977 р.), де визначено: «Органи державного управління діють на основі та в межах права. Конституція є вищим правом Польщі» [4, с. 232].

Також важливо відмітити, що у Великій Британії принцип правової держави у згаданому значенні ніколи не використовувався. Британська доктрина та неписана Конституція закріпили принцип верховенства права (або панування права), який вагомим чином вплинув як на розвиток континентальних правових доктрин, так і на сучасне розуміння змісту принципу верховенства права, у нормативних документах провідних регіональних європейських організацій.

Разом з тим, слід відзначити, що на сьогодні доктринальне тлумачення принципу верховенства (панування) права у британській правовій доктрині наблизилося до континентального розуміння цієї правової категорії. Але певні відмінності все ще залишаються, зокрема, вони стосуються загальних засад відправлення правосуддя.

Як вище зазначалось, принцип верховенства (панування) права отримав доктринальне тлумачення як центральний елемент британської Конституції завдяки відомому англійському вченому-конституціоналісту А. Дайсі, який вважав, що для досягнення максимального ефекту від застосування ідеї верховенства права, необхідно відрізнити три близькі за своїм змістом концепції:

- панування права – ніхто не може бути зобов'язаний нести негативні наслідки у встановленому законом порядку сам або своїм майном, окрім як у випадку прямого порушення закону, в передбаченому законом порядку, в суді загальної юрисдикції;

- верховенства права – не лише те, що жодна людина не може бути над законом, але й те (і це є важливим моментом), що до кожної людини, незалежно від посади або умов застосовуватиметься один (загальний, звичайний) закон, а справа підлягає розгляду в одному (загальному, звичайному) суді;

- панування духу законності – проникність змісту Конституції верховенством права завдяки загальним конституційним принципам (наприклад, право на особисту свободу, право на публічні збори), які є результатом судових рішень, що визначають права індивідів у окремих справах, розглянутих судами, та оскільки у багатьох іноземних конституціях надаються гарантії прав індивідів, які виникають, або можливо виникли з загальних принципів конституції [8, р. 112,114].

Загалом, як зазначає згаданий автор, верховенство права було властиве Англії ще з часів Нормандської навали, та характеризувалося двома основними рисами: 1) всемогутністю (*англ. – omnipotence*) та безспірним (*англ. – undisputed*) верховенством на території усїєї країни центрального уряду; 2) пануванням (*англ. – rule*) або верховенством (*англ. – supremacy*) права [8, р. 112,114].

У сучасному тлумаченні та інтерпретації західними фахівцями-конституціоналістами доктрина верховенства права А. Дайсі, складається з трьох основних ідей:

1. Право є вищим та протилежним деспотичній владі. Тільки у випадку, якщо діями особи було порушено закон, їй буде призначено покарання судом у встановленому законом порядку. Також підкреслено, що уряди не повинні мати широких дискреційних повноважень, вони обов'язково мають бути хоча б певною мірою обмежені;

2. Кожна людина має бути рівною перед законом – це означає, що незалежно від того, ким вона є, чи державним службовцем, чи селянином, у випадку порушення закону розгляд у суді буде відбуватися за тими ж законами;

3. Норми конституції не є основним джерелом права, а основним джерелом виступають природні права людини. Кожна людина у суспільстві повинна мати свої права та свободи, які дозволяють їй робити все, що вона бажає. Кожний, чиї права порушені, має право на судовий захист [10; 1].

Враховуючи на конституційну модернізацію в державах пострадянського простору та в рамках європейського міждержавного інтеграційного об'єднання, сучасні зарубіжні дослідники приділяють традиційно велику увагу вивченню змісту принципу верховенства права в національних правових системах, що є відображенням об'єктивізації та актуалізації зазначеної проблематики в процесі побудови демократичної правової державності, а також якості рівня її доктринального супроводження і забезпечення. Разом з тим, за-

кріплення принципу верховенства права на рівні конституцій багатьох європейських держав, що вже відбулося, засвідчує, по-перше, не тільки важливе значення концепції та принципу верховенства права в контексті їх реалізації в конституційно-правовій практиці, але й, по-друге, актуалізацію їх належного та оптимального доктринального супроводження; а також, по-третє, зростання їх праксеологічного значення в сфері публічного управління.

Такий підхід, відносно останнього напрямку, ми бачимо в доктринальних підходах французького вченого-адміністративіста Ж. Зіллера, відомого в Україні своїми фундаментальними конституційно- та адміністративно-правовими дослідженнями в сфері євроінтеграції та адміністративної конвергенції. Саме він зазначає, що концепції правової держави, законності та верховенства права розвивалися у різних державах, проте, не будучи ідентичними, принцип законності, *Rechtstaatlichkeit* та *rule of law* – разом передбачають підкорення адміністративному праву, а отже, судовому контролю. У цьому, як зазначає згаданий автор, полягає основа адміністративного права в усіх країнах Західної Європи у ХХ столітті [4, с. 232].

Отже, наведена доктринальна позиція є свідченням прагматичного та інструментально-галузевого підходу до використання наведених принципів, коли вони з рівня конституційного права «спускаються» в адміністративне право – право управління, для практичного використання в повсякденній діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпадаючи під контроль органів судової влади та конституційної юрисдикції.

Необхідно наголосити на тому, що з середини ХХ ст. принцип верховенства права отримав не тільки широке міжнародно-правове застосування, а й відповідно міжнародно-правові легалізацію та легітимацію в міжнародному співтоваристві та його державах-членах у вигляді їх міжнародно-правових зобов'язань. Дійсно, вимоги щодо його утвердження та дотримання як на міждержавному, так й, насамперед, на рівні держав-підписантів були закріплені в багатьох міжнародних договорах, угодах, деклараціях та хартіях, статутах та документах провідних міжнародних (наприклад, ООН) та європейських регіональних організацій (ЄС, РЄ, ОБСЄ та ін.). Саме з урахуванням наведених тенденцій в нормативній та організаційно-діяльній сфері набули розвитку євроінтеграційний та глобалізаційний аспекти розуміння концепції та принципу верховенства права, а в ЄС на основі останньої було запроваджено принцип верховенства права ЄС, як основоположний інституційний принцип її існування, функціонування, оперативного управління та розвитку [2].

Як вже зазначалося на початку цього дослідження, принцип верховенства права на сьогоднішній день вже не обмежується рамками суто національної правової системи, він вийшов за її межі та завдяки своїй концептуальній універсальності був застосований міжнародною нормативною системою. Адже його зміст, поряд із традиційним розумінням змісту та ролі конституційного принципу верховенства національного права, зазнав певних трансформацій, що проявилися у використанні базового змісту даної категорії, його «нормативної формули», провідними європейськими регіональними організаціями в контексті правового супроводження, забезпечення і стимулювання євроінтеграційних процесів та заснування нових форм співробітництва (союзів, правових просторів та їх підвидів).

Так, європейські регіональні організації – ЄС, РЄ, ОБСЄ – нормативно закріпили принцип верховенства права як засадничий, основоположний по відношенню до правових систем як власне цих організацій, так і правових систем держав-членів зазначених міжнародних організацій в цілому. Тобто, цей принцип набув універсального значення при всій відповідній різниці його змістовної наповненості в залежності від рівнів його застосування – державних та міжнародного.

Отже, в основу правопорядку ЄС покладено фундаментальні принципи – «свободи, демократії, поваги прав людини і основних свобод, а також верховенства права», – що знайшло формальне закріплення у ст. 6 (колишній статті F) «Договору про Європейський Союз» [3]. Та, по-друге, необхідно акцентувати увагу на новацію права ЄС, відповідно до якої закріплюється новий принцип – «*верховенство права ЄС*», – який виступає ключовою домінантою у співвідношенні норм права окремих європейських держав-членів ЄС та «*acquis communautaire*» [3]. Наведений приклад нового аспекту значення і праксеологічного застосування базового розуміння змісту принципу верховенства права, в нашому випадку, як основоположного начала права ЄС та технологічного способу розмежування компетенційних повноважень між суб'єктами права ЄС, – свідчить, зокрема, про високий авторитет ідеї верховенства права як ідеалу, спільного для європейських країн.

Вимоги щодо дотримання принципу верховенства права закріплені у Преамбулі та ст. 3 Статуту РЄ, де визначено, що «*Усі члени Ради ... визнають принцип верховенства права*» [3]. Крім того, застосування принципу верховенства права визнається необхідним у багатьох джерелах права РЄ. На наш погляд, тут ми бачимо визнання досліджуваного принципу вже апіорі.

Крім цього, розроблений Директоратом з правових питань РЄ посібник «Адміністрація і Ви» (англ. – «*Administration and You*») визначає, що

принципи адміністративного права ґрунтуються на тому переконанні, що держави приймають та практично застосовують основоположний конституційний принцип верховенства права, який складається з таких чинників: 1) кожна особа – фізична або юридична – є суб'єктом права; 2) кожна особа повинна мати можливість знати свої права та обов'язки відповідно до закону; 3) додержання закону кожною особою можливе лише за умови здійснення контролю суддями, які є незалежними у реалізації своїх функцій і рішення яких є обов'язковими для виконання [7].

Системне тлумачення такого підходу є свідомим розповсюдженням на національному рівні дії конституційного принципу верховенства права на інші важливі галузі національного законодавства, в нашому випадку – адміністративного, але на такі відносини, що мають, по-перше, істотне значення для існування та стабільного функціонування демократичної правової державності; а, по-друге, на такі відносини всередині держави, що підпадають під її міжнародно-правові зобов'язання в сфері дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина, що були взяті в рамках міжнародних організацій, а потім інтерпретованими в національне законодавство конкретної держави-члена таких міждержавних інституцій.

Наведене фактично нове змістовне та технологічне тлумачення і розуміння змісту принципу верховенства права відображає сучасне його доктринальне тлумачення вченими та дослідниками, які працюють в робочих групах та комітетах, створених при РЄ. Поряд з цим важливо відмітити той факт, що згаданий посібник систематизує основні принципи адміністративного права та адміністративної процедури, які вважаються найважливішими для захисту приватних осіб у їх взаємостосунках з адміністративними органами. Звідси, можна стверджувати, що досліджуваний нами принцип верховенства права володіє могутнім процесуально-процедурним потенціалом, який проявляється як на національному рівні (ординарний підхід до дотримання і захисту прав і свобод людини на рівні конкретної держави в її управлінських та судових установах), так й на міжнародному рівні (екстраординарний підхід до дотримання і захисту прав і свобод людини на рівні міжнародних судових установ).

Хоча для держав-членів РЄ даний посібник не має обов'язкового характеру резолюції або рекомендації, прийнятої Комітетом Міністрів згідно зі Статутом РЄ, проте принципи, які містить у собі ця книга, є значною мірою відображенням системного нормативного комплексу не тільки права Ради Європи, а й права ЄС – тобто в широкому розумінні європейського права: а) положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року (так звана Європейська



конвенція з прав людини); б) деяких протоколів та інших документів РЄ в сфері захисту прав людини; в) прецедентного права Європейської Комісії та Європейського суду з прав людини; г) а також конвенцій, рекомендацій і резолюцій РЄ, що стосуються адміністративного права.

Отже, можна констатувати, що на сучасному етапі розвитку інституту публічної адміністрації в європейській правовій доктрині побудова системи принципів адміністративного права здійснюється під безпосереднім впливом та на основі визнання основоположного конституційного принципу верховенства права. Такий висновок не тільки ще раз підкреслює первинність та домінування національного конституційного права над всіма іншими галузями національного права як єдиної профілюючої галузі права національного, але й свідчить про зародження європейського конституційного та європейського адміністративного права, що знаходяться в такому же стані підпорядкування та взаємодії.

У цьому зв'язку, перш за все, необхідно врахувати те, що західними дослідниками проводиться чітке відмежування змісту принципу законності та принципу верховенства права. У вищезгаданому посібнику РЄ «Адміністрація і Ви» принцип законності визначається як відповідність до конституції, загальних принципів права, законам та підзаконним актам, звичаєвим або договірним нормам міжнародного права, що є частиною національного законодавства, судовим рішенням, що відповідно до національного законодавства мають юридичну силу, відповідних адміністративних актів, якщо вони можуть застосовуватися судом [7].

Тому обґрунтовано вважаємо, що сучасне розуміння принципу верховенства права в європейській юридичній думці хоча і розвинулося на доктринальних позиціях, сформованих А. Дайсі, але значним чином трансформувалося в контексті глобалізаційних, європейських інтеграційних та інших аспектів реформування світового правопорядку, набуваючи не тільки більш широкий змістовно-прикладний, але й технологічно-процесуальний зміст та наповнення.

Зарубіжні юристи та філософи наразі розділяють три основних типи сучасного тлумачення змісту принципу верховенства права:

- 1) *формальне*;
- 2) *субстанційне (матеріально-правове)* та
- 3) *функціональне*.

В основу цього поділу покладено критерії, за якими може бути оцінено нормативне закріплення та можливості праксеологічної (практичної) реалізації принципу верховенства права.

1. *Формальний підхід* ґрунтується на аналізі нормативного закріплення принципу верховенства права в цілому та аналізі окремих критеріїв дотримання принципу верховенства права. Зокре-

ма, до таких критеріїв у європейських країнах відносяться: формальна незалежність та безсторонність судової гілки влади; офіційно встановлений порядок прийняття законів; відсутність законів, які застосовуються тільки до окремих груп, класів осіб; відсутність зворотної сили законів; положення про судовий нагляд за діяльністю уряду.

2. *Матеріально-правовий підхід* керується моральними уявленнями про належну правову систему та вимірює верховенство права відповідно до того, наскільки вдало за отриманими оцінками певна система досягає цього ідеалу. Наприклад, відомий європейський дослідник Р. Феллона зазначає, що більшість сучасних концепцій верховенства права визначають три основні «цінності та цілі, яким має слугувати верховенство права: а) захист від анархії та війни усіх проти усіх; б) надання можливості людям планувати свою діяльність з розумною впевненістю, що вони можуть передбачити наперед наслідки різних дій (мається на увазі, в першу чергу дії органів публічної влади); в) гарантії від принаймні деяких видів саморозсуду /дискреції/ (свавілля) державних посадовців» [11].

3. *Функціональний підхід* до визначення верховенства права подібний до матеріально-правового (сутнісного) визначення, але зосереджується головним чином на тому, наскільки ефективно право та правова система в цілому виконують певні функції – наприклад, це заборона прийняття урядових рішень на власний розсуд та забезпечення передбачуваності юридичних рішень. Одним з прикладів такого підходу можна навести суспільство, в якому наявна невелика або відсутня можливість прийняти рішення на власний розсуд, має високий рівень верховенства права, в той час як суспільство, у якому більша частина рішень приймається на власний розсуд, має мінімальний рівень верховенства права [12].

Доречно зауважити, що деякі вчені виділяють тільки два основні типи тлумачення принципу верховенства права: 1) «матеріально-правове» (субстанційне), відповідно до поданого вище значення, та 2) «формальне» або «процедурне» верховенство права, що визначається як верховенство будь-яких законів, які генеруються законодавчим процесом [3].

Корисними у даному контексті є робочі матеріали Світового Банку (грудень, 2005 року) під назвою «Світовий банк та Реформи Верховенства права» [9], що фактично містять методологічні підходи до виконання зазначених завдань. У цій роботі, зокрема, наводиться логічне обґрунтування трансформації сучасного значення принципу верховенства права загалом та його використання в глобалізаційних та євроінтеграційних процесах. Особливо треба наголосити на запропонованому у даному дослідженні виділенні конкретних шля-

хів запровадження та утвердження принципу верховенства права, а саме, виділення двох основних напрямків (способів) *реформування* на його основі:

1) *законодавства* (щонайменше, це підготовка та прийняття законів у п'яти основоположних сферах: власність; договори; компанії; банкрутство; конкуренція); та

2) *інституцій* (в тому числі реформування судів, органів виконавчої влади; органів реєстрації права на власність; інституту омбудсмена; юридичних навчальних закладів та центрів підготовки судових працівників, асоціацій адвокатів; виконавчої служби).

За слухним визначенням одного з провідних західних спеціалістів у сфері реалізації принципу верховенства права Ж. Раза «*доктрина верховенства права виходить з того, що закон має бути здатним спрямовувати поведінку його суб'єктів*» [14]. Виходячи з цієї базової ідеї відносно ролі права в діяльній детермінованості його суб'єктів, він визначає список принципів, які мають застосовуватися до будь-якого закону при перевірці його на відповідність принципу верховенства права, а саме: «всі закони мають бути перспективними, відкритими та зрозумілими; закони повинні бути відносно стабільними; та у розробці спеціальних законів (законів про спеціальні правові режими) необхідно керуватися відкритим, усталеним, зрозумілим та загальним порядком».

Саме ці принципи визначаються Ж. Раза як «мінімальні вимоги» щодо того, щоб забезпечити народу «можливість обирати стиль та види життєдіяльності, визначати довгострокові завдання (цілі) та ефективно планувати своє життя на шляху до них» [14].

**Висновки та пропозиції.** Таким чином, на підставі аналізу доктринальних підходів щодо тлумачення принципу верховенства права в європейській доктрині провідних держав світу, нами сформульовано наступні висновки: по-перше, сучасне розуміння принципу верховенства права в європейській юридичній думці хоча і розвинулося на доктринальних позиціях, сформованих А. Дайсі, але значним чином трансформувалося в контексті глобалізаційних, європейських інтеграційних та інших аспектів реформування світового правопорядку, набуваючи не тільки більш широкий змістовно-прикладний, але й технологічно-процесуальний зміст та наповнення. По-друге, зарубіжні юристи та філософи наразі розділяють три основних типи сучасного тлумачення змісту принципу верховенства права: 1) *формальне*; 2) *субстанційне (матеріально-правове)* та 3) *функціональне*. Деякі вчені виділяють тільки два основні типи тлумачення принципу верховенства права: 1) «матеріально-правове» (субстанційне), відповідно до поданого вище значення, та 2) «формальне» або «процедурне» верховенство

права, що визначається як верховенство будь-яких законів, які генеруються законодавчим процесом.

На нашу думку, в адміністративно-правовій доктрині України потребують розвитку усі перелічені вище типи сучасних підходів щодо тлумачення змісту принципу верховенства права та їх праксеологічного застосування, адже вітчизняна традиція застосування цього принципу, як і вітчизняна традиція демократичного розвитку правової системи України в цілому, є не достатньо тривалою для забезпечення належної реалізації принципу верховенства права.

В цьому аспекті також слід особливо відмітити той факт, що принцип верховенства права на сучасному етапі його розуміння у західній юридичній думці втрачає риси абстрактної моделі, що було особливо характерно античним філософським визначенням, набуваючи не тільки суто праксеологічного, а й більш формалізованого, організаційно-процесуального наповнення. Натомість простежується тенденція до його більшої технологізації, нормативної та організаційної деталізації, формалізації принципів та процедур, з застосуванням інструментарію юридичної техніки та нормопроєктування – через які ідея верховенства права має отримати конкретні практичні напрямки запровадження, втілення, прояву та утвердження.

### Література

1. Верховенство права як мета політики розвитку URL: [www.web.worldbank.org](http://www.web.worldbank.org).
2. Еволюція доктринального тлумачення принципу верховенства права. URL: [http://www.xn--80aayuiacs0c.com.ua/load/evoljucija\\_doktrinalnogo\\_tlumachennja\\_principu\\_verkhovenstva\\_prava/1-1-0-2154](http://www.xn--80aayuiacs0c.com.ua/load/evoljucija_doktrinalnogo_tlumachennja_principu_verkhovenstva_prava/1-1-0-2154).
3. Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. М.: Норма, 2004. 720 с.
4. Жак Зіллер. Політико-адміністративні системи країн ЄС / Пер. з фр. В. Ховхун. К.: «Основи», 1996.
5. Орзіх М. П., Крусян А. Р. Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право. К.: Алерта, 2006.
6. Рабінович П.М. Верховенство права / Юридична енциклопедія. Т.1. К., 1998.
7. Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1996. URL: [www.coe.int](http://www.coe.int).
8. Dicey A. V. An Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Indianapolis: Liberty Classics. 1982.
9. European Central Bank. Annual Report. Glossary. 2001. URL: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).
10. Michel Fromont. Droit administratif des Etats européens. Paris, Presses universitaires de France, 2006. 362 p.
11. Richard H. Fallon, Jr., "The Rule of Law" as a Concept in Constitutional Discourse, 97 Col. Rev. 1, 8-9 (1997).
12. Rule of Law in Western Thought. URL: [www.web.worldbank.org](http://www.web.worldbank.org).
13. The Rule of Law. An explanation of the Rule of Law & how it is fundamental to western democratic order. URL: [www.ourcivilisation.com](http://www.ourcivilisation.com).

14. The World Bank & Rule of Law Reforms. Working Papers Series No. 05-70. December 2005. URL: www.lse.ac.uk.

### Анотація

**Куровська І. А.** До питання щодо еволюції доктринального тлумачення принципу верховенства права в правових доктринах провідних європейських держав. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню еволюції доктринального тлумачення принципу верховенства права у правових доктринах провідних європейських держав. Доводиться теза про те, що врахування природно-правового, євроінтеграційного та міжнародно-правового контекстів значення принципу верховенства права, відповідатиме не лише завданням реалізації євроінтеграційної та євроатлантичної політики Української держави, але й, що не менш важливо, потребам подальшої демократизації правової системи незалежної держави, доктринальному перегляду основоположних засад правового регулювання відносин у публічно-правовій сфері, реформуванню системи законодавства України.

*Ключові слова:* принцип верховенства права, європейська правова доктрина, *Rechtstaatlichkeit*, rule of law, законодавство зарубіжних держав, правова система Ради Європи, правове надбання ЄС, загальноєвропейські цінності та ін.

### Аннотация

**Куровская И. А.** К вопросу о эволюции доктринального толкования принципа верховенства права в правовой доктрине ведущих европейских государств. – Статья.

Статья посвящена исследованию эволюции доктринального толкования принципа верховенства права в правовых доктринах ведущих европейских государств. Доказывается положение о том, что учет

природно-правового, евроинтеграционного и международно-правового контекстов значения принципа верховенства права, будет отвечать не только задачам реализации евроинтеграционной и евроатлантической политики Украинского государства, но и, что не менее важно, потребностям дальнейшей демократизации правовой системы независимого государства, доктринальному пересмотру основополагающих принципов правового регулирования отношений в публично-правовой сфере, реформированию системы законодательства Украины.

*Ключевые слова:* принцип верховенства права, европейская правовая доктрина, *Rechtstaatlichkeit*, rule of law, законодательство зарубежных государств, правовая система Совета Европы, правовое достояние ЕС, общеевропейские ценности и др.

### Summary

**Kurovskaya I. A.** To the issue of the evolution of the rule of law principle doctrinal interpretation in the leading European states legal doctrines. – Article.

The article is devoted to the study of the evolution of the doctrinal interpretation of the rule of law in the legal doctrines of the leading European states. It is proved the statement that the importance of the rule of law principle with taking into consideration the contest of natural law, European integration and international law, will correspond not only to the tasks of implementation of the European integration and Euro-Atlantic policy of the Ukraine, but, equally important, to the needs of further democratization of the legal system of an independent state, doctrinal review of the fundamentals of the public relations legal regulation, reform the system of legislation of Ukraine.

*Key words:* rule of law principle, European legal doctrine, *Rechtstaatlichkeit* and rule of law, foreign law, Council of Europe legal system, EU law, pan-European values, etc.

УДК 340.1

**Я. О. Цанько***здобувач кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ***ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРЕВЕНЦІЇ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ (З ЧАСІВ ІСНУВАННЯ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ДО СЬОГОДНІ)**

**Постановка проблеми.** Історично склалось, що превенція існувала абсолютно на всіх етапах розвитку поліцейських та інших правоохоронних органів, у зв'язку із чим розглядати окреслене у статті питання доречно через призму еволюції та становлення зазначених відомств. Звернемо увагу, що періодизація розвитку превенції в ключі роботи правоохоронних органів на сьогоднішній день ніяким чином не проводилась. Окремими вченими здійснювались спроби виділити історичні етапи, наприклад, становлення правоохоронної системи України та світу, історичні аспекти розвитку окремих поліцейських підрозділів, формування та розвиток кадрової політики у правоохоронних органах і таке інше. Втім, більшість науковців сходяться на думці, що саме з часів існування Російської імперії вказаний інститут починає свій активний розвиток.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання щодо превенції у діяльності правоохоронних органів у своїх наукових дослідженнях розглядали: І. Я. Терлюк, О. Г. Бажан, Р. Ю. Подкур, С.К. Бостан, Г.Я. Дутка, М.В. Стацак, В.В. Шендрик, Г.Р. Парханов, К.О. Пісоцька, Д.О. Штанько, Т.А. Денисова, О.О. Книженко, В.Л. Кураков, А.Л. Кураков та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових досліджень, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження присвячені історії становлення даного інституту, що є суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

Саме тому **метою статті** є: здійснити історико-правовий аналіз становлення та розвитку превенції у діяльності правоохоронних органів з часів існування Російської Імперії до сьогодні.

**Вклад основного матеріалу.** Розвиток превенції в межах «імперського» періоду простежується не тільки у діяльності поліції. Загалом, в діяльності усїєї правоохоронної системи того часу простежується зміна вектору на запобігання правопорушенням, їх профілактику, а не суто припинення. Так, наприклад, саме протягом зазначеного етапу було створено органи прокуратури. Зокрема, перший російський імператор Петро I у 1722 році запровадив французьку модель спеціального контролюючого державного органу «государевого ока» – прокуратури, яка повинна була наглядати за центральними та місцевими адміністративними органами. Прокурор безпосередньо підпоряд-

ковувався імператору і зобов'язаний був наглядати, окрім іншого, за діяльністю сенату та колегій. У 1864 році прокуратуру було дещо демократизовано, вона вже не здійснювала тотального нагляду, а виконувала переважно процесуальні функції у ході кримінального судочинства [1, с.10].

Активно використовувались попереджувальні заходи у діяльності політичної поліції – жандармерії. Останній, як «вищій поліції» Російської імперії приділялася важлива роль у підтримці самодержавної влади й боротьбі зі злочинністю у всіх її проявах. Сфера її діяльності залежно від внутрішньополітичної ситуації в країні постійно розширювалась, але функціональний кістяк діяльності даної організації становив нагляд за політичними настроями населення Російської Імперії, контроль «революційно-налаштованого» контингенту, ліквідація антиурядової пропаганди, нагляд за політичними партіями, боротьба з революційними рухами тощо [2, с.198; 3]. Структурно корпус жандармів складався із штабу та округів на чолі з генералами. Округи поділялися на відділи (по 1–3 губернії в кожному), очолювані штаб-офіцерами. 1867 було прийняте нове Положення про Корпус жандармів (воно залишалося незмінним до 1917). На місцях (крім Кавказу, Царства Польського й Сибіру) були утворені губернські жандармські управління (з 1870 їм встановлювався додатковий штат для служби в повітах) і жандармські управління залізниць [3].

Звернути увагу також слід на діяльність органи податково-фінансового контролю, в арсеналі яких активно застосовувались фінансові перевірки, керівництво процесом оподаткування, перевірки платоспроможності населення, забезпечення стягування податків та притягнення до відповідальності порушників норм в даній сфері. При цьому на початковому етапі в структурі органів державної влади молодій Російській Імперії єдиного фіскального органу не існувало. Застосування вищевказаних заходів було розподілено між різними установами: казенними палатами, палатами державних маєтностей та акцизними управліннями. Лише в 1885 році в країні було введено спеціальний інститут податкових інспекцій, які в своїй діяльності підпорядковувались Міністерству фінансів [4, с. 193].

Отже, «імперський» етап історичного розвитку превенції у діяльності правоохоронних органів

пов'язано із становленням та розвитком правоохоронної системи на українських землях в цілому, які в цей час входили до складу Російської Імперії. Характерним моментом даного етапу стало те, що превенція набула ключового значення у діяльності відомств, які виконували функції із протидії правопорушенням в різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, фінансово-податковій, громадській тощо. Вона набула вираження у численних наглядово-контрольних процедурах, які набули популярності в роботі державно-владного апарату Російської Імперії, та призначались для забезпечення непорушності самодержавства.

В багатьох аспектах закладені за «імперсько-го» етапу тенденції превентивної діяльності правоохоронних органів були перейняті в подальші роки, водночас, їх практичне та правове оформлення змінилось. Причиною цьому стали кардинальні історичні зміни, а саме революція 1917 року, яка призвела до повалення самодержавства та установа радянської влади на територіях Російської Імперії.

Правоохоронну систему радянського періоду, а точні ж процес її розвитку можна умовно поділити на два часові відрізки, а саме: довоєнний – 17–40-ві роки та післявоєнний – 50–90-ті роки ХХ століття. В довоєнні часи відбувалось установа радянських правоохоронних органів після тотальної зміни політичного устрою у державі. В цей час головною метою органів правопорядку була підтримка дії нової ідеології у державі, забезпечення утримання влади пролетаріатом, а також громадської безпеки у державі, сан якої було суттєво підірвано численними революційними подіями. Так, за даного періоду було створено радянську міліцію, нормативною основою діяльності якої став Закон «Про організацію міліції» від 1919 року. Пролетарська, відверто класова природа радянської міліції України визначала і її головний обов'язок – охорону революційного порядку. Вона конкретизувалася шляхом встановлення предметів і відання міліції, основних напрямів її діяльності. За характером суспільних відносин, їх змістом, завдання органів міліції визначалися такими основними напрямками: охорона основ радянського державного і суспільного ладу, забезпечення виконання приписів радянських законів; охорона громадського порядку, підтримання громадського благоустрою, адміністративна діяльність; боротьба зі злочинністю, здійснення попереднього слідства з кримінальних справ; вжиття заходів процесуального характеру щодо сприяння і органам правосуддя [5].

Свого розвитку в цей час також набули органи державної безпеки, Всеросійська надзвичайна комісія з боротьби з контрреволюцією і саботажем яка займалась яка була головним провідником політики, спрямованої на придушення, в тому

числі засобами терору, будь-якого опору політичному режиму [6, с. 19]. Пізніше цей орган було реорганізовано у Держполітуправління при Наркоматі внутрішніх справ. Нормативно-правові акти, які регулювали діяльність останнього, закріпили за ним велике коло превентивних функцій, а саме: збирання інформації та інформування відповідних державних установ щодо політичної та економічної контрреволюції; агентурний нагляд за злочинними або підозрілими особами, групами та організаціями на території УСРР та за кордоном; видача дозволів на виїзд за кордон і в'їзд в СРСР чужоземних та російських громадян; перегляд поштово-телеграфної та іншої кореспонденції, як внутрішньої, так і закордонної; здійснення з метою розшуку арештів, обшуків, виїмок; витребування довідок, відомостей, виписок з ділових паперів, звітів і доповідей; реєстрація викритих і запідозрених у злочинних діяннях осіб; облік неблагонадійного адміністративного і керівного персоналу в державних установах, промислових підприємствах тощо [6, с. 27].

Втім, основний розвиток правоохоронні органи набули у повоєнні часи, коли радянська влада була вже повністю установа, а питання забезпечення внутрішньодержавної ідеології відійшло на другий план. Так, у липні 1966 року відповідним указом Президії Верховної Ради СРСР було утворено союзно-республіканське міністерство охорони громадського порядку СРСР, яке у листопаді 1968 року було перейменовано у Міністерство внутрішніх справ СРСР в структуру якого увійшли такі управління: адміністративної служби міліції, карного розшуку, боротьби з розкраданням соціалістичної власності та спекуляцією, державної автомобільної інспекції, спеціальної та транспортної міліції. В центральному апараті діяв підрозділ з штабними функціями – організаційно-інспекторське управління [7, с. 122].

Великого значення в цей час набуває превентивна діяльність радянської міліції що відобразилось у нормативно-правовій базі її діяльності, а саме: Наказі МВД СРСР від 1969 року який ввів в дію Інструкцію з основ організації та тактики попередження злочинів органами міліції, Наказі міністра МВД СРСР від 1969 року «Про ввічливе та пильне відношення робітників міліції до громадян», Положенні затвердженого МВД СРСР у 1970 році «Про приймальники-розподільники для осіб, затриманих за бродяжництво або жебрацтво», Наказі МВД СРСР від 1970 року «Про створення нічної міліції і посилення охорони об'єктів народного господарства працівниками міліції, що вводяться замість сторожів і бригадирів обхідних постів позавідомчої охорони» [8].

Окрім того, у 1974 році спеціальним наказом МВС СРСР в апаратах карного розшуку створено профілактична служба правопорушень. До її

складу передані всі підрозділи профілактики МВС, міськрайорганів внутрішніх справ, підрозділи по боротьбі зі злочинністю неповнолітніх, а також дільничні інспектори міліції зі збереженням за ними їх службових функцій. Новостворена служба займалася: вивченням причин, що породжують правопорушення, і умов, що сприяють їх вчиненню; інформуванням адміністрації підприємств, установ і організацій про виявлені причини та умови, внесенням пропозицій щодо їх усунення; розробкою заходів щодо забезпечення виховно-профілактичного впливу на осіб, схильних до правопорушень [8].

Здійснення окремих превентивних заходів в сфері забезпечення державної безпеки було покладено на Комітет державної безпеки, який був уповноважений на: здійснення охорони керівництва партії та уряду, організацію шифрувальної та дешифрувальної справи, забезпечення контрольно-розвідувальної роботи в Радянській Армії та Воєнно-Морському Флоті тощо [9, с. 19].

Виходячи з вищенаведеного, за радянських часів превенція в діяльності правоохоронних органів суттєво модернізувалась в аспекті перероблення правової бази та форм вираження. Найбільшу частину превентивних функцій було віддано до компетенції радянської міліції, як ключового органу підтримки соціалістичного строю, громадського порядку та безпеки суспільства. Так, превентивні повноваження міліції було зосереджено, передусім, на роботу із громадянами СРСР які перебувають в зоні ризику: жебраками та особами які займаються бродяжництвом, особами що зловживають алкогольними напоями, раніше засудженими особами, неповнолітніми тощо. До того ж, велике значення відводилось інформативній та аналітичній роботі, в рамках якої визначались ключові детермінанти правопорушень та висвітлювались шляхи їх подолання.

Утім, перелічені позитивні моменти були не головним надбанням радянського періоду розвитку превенції в діяльності правоохоронних органів. Ключове значення мало те, що радянський досвід став основою розбудови правоохоронної системи вже у незалежній Україні до початку реформування внутрішньодержавних відносин за європейським взірцем.

Так, на основі численних напрацювань в області діяльності правоохоронних органів було, наприклад, сформовано відомства міліції України – державного озброєного органу виконавчої влади, який захищав життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. До ключових завдань міліції було віднесено: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона

і забезпечення громадського порядку; виявлення кримінальних правопорушень; участь у розкритті кримінальних правопорушень та розшуку осіб, які їх вчинили, у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних та кримінально протиправних посягань; виконання адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [10].

Важливо відмітити, що на органи української міліції покладалось здійснення адміністративного нагляду – системи тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, який встановлювався з метою запобігання вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них [11].

Невід'ємною складовою превентивної діяльності міліції стала робота патрульно-постової служби, тобто, діяльність спеціальних нарядів міліції по охороні громадського порядку, безпеці і боротьбі з правопорушеннями на вулицях, площах, в парках, на транспортних магістралях, портах, в аеропортах та інших громадських місцях, а також при проведенні масових заходів, ліквідації наслідків аварії, катастрофи, стихійного лиха. Основними завданнями патрульно-постової служби міліції були: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод і законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона громадського порядку і громадської безпеки; виявлення, запобігання, припинення та розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; захист власності від злочинних посягань [12].

Превенція також була присутня у діяльності прокуратури незалежної України до її реформування. Її основним вираженням був прокурорських нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами [13].

**Висновок.** Підводячи підсумки проведеного наукового аналізу варто відмітити той важливий

факт, що превенція в усі часи займала місце у діяльності правоохоронних органів, особливо поліцейської спрямованості. Найбільшого розвитку та обрамлення, в якості відповідного робочого напрямку в правоохоронній системі, превенція набула у Російській Імперії, а потім у Радянському Союзі, досвід якого було використано при розбудові незалежної України. Історична обумовленість превенції в діяльності правоохоронних органів та заходів, здійснення яких вона передбачає, показує позитивне значення останньої для суспільства, як запоруки його добробуту, а також необхідність подальшого удосконалення механізмів її здійснення в роботі уповноважених відомств.

### Література

1. Прокурорський нагляд в Україні : Курс лекцій для студентів юридичних вищих навчальних закладів. Кол. авторів: Нор В.Т., Береський Я.О., Когутин І.І., Котик З.Д., Гузела М.В., Павлишин А.А., Анікіна Н.П., Писарчук С.І. // За ред. проф. В.Т. Нора. Львів: Тріада плюс, 2002. 280 с.
2. Юрій В.А. Організаційно-правові основи становлення органів політичної поліції Російської Імперії та функціонування в м.Одесі (перша половина XIX ст.) / В.А. Юрій // Актуальні проблеми історико-правової науки. 2014. № 3. С.196–199.
3. Головки О.М., Ярмиш О.Н. Жандармерія в Російській імперії [Електронний ресурс] // Енциклопедія історії України: Т. 3: Е-Й / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во «Наукова думка», 2005. 672 с.
4. Орлик В.М. Податкові органи Російської імперії в Україні (історіографія проблеми) / Орлик В.М. // Український історичний журнал. 2005. № 4. С. 190–199.
5. Терлюк І. Я. Історія держави і права України : навчальний посібник / І. Я. Терлюк // К. : Атіка, 1999. 192 с.
6. Кульчицький С. Вертикаль державної безпеки в системі диктатури більшовицьких вождів (1917–1938 рр.) / С. Кульчицький // Матеріали круглого столу, 19 грудня 2013 р., м. Київ / Упоряд.: О. Г. Бажан, Р. Ю. Подкур. К.: Інститут історії України НАН України, 2014. 469 с. С.17–70.
7. Лісогорова К.М. Особливості організації та діяльності правоохоронних органів УРСР у 1960–1980-х роках / К.М. Лісогорова // Форму права. 2017. № 4. С. 120–125.
8. История МВД России: статья // Официальный веб-портал Министерства внутренних дел Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL : <https://мвд.рф/history/1966-1993>.
9. Фурсенко А.А. Президиум ЦК КПСС. 1954–1964. Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы. Постановления. Т.2: Постановления / А.А. Фурсенко // М.: «Российская политическая энциклопедия». 2006. 1120 с..
10. Про міліцію: закон від 20.12.1990 № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 4. ст.20.
11. Про адміністративний нагляд: закон від 01.12.1994 № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 52. ст.455.
12. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: наказ від 28.07.1994 № 404 //

Офіційний веб-портал законодавства України. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>.

13. Про прокуратуру: закон від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст.793.

### Анотація

**Цанько Я. О. Історико-правовий аналіз становлення та розвитку превенції у діяльності правоохоронних органів (з часів існування Російської Імперії до сьогодні).** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, здійснено історико-правовий аналіз становлення та розвитку превенції у діяльності правоохоронних органів з часів існування Російської Імперії до сьогодні. Обґрунтовано, що історична обумовленість превенції в діяльності правоохоронних органів та заходів, здійснення яких вона передбачає, показує позитивне значення останньої для суспільства, як запоруки його добробуту, а також необхідність подальшого удосконалення механізмів її здійснення в роботі уповноважених відомств.

**Ключові слова:** історія, становлення, розвиток, превенція, правоохоронні органи, Російська імперія, законодавство.

### Аннотация

**Цанько Я. А. Историко-правовой анализ становления и развития превенции в деятельности правоохранительных органов (со времен существования Российской Империи до сегодняшнего дня).** – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, осуществлен историко-правовой анализ становления и развития превенции в деятельности правоохранительных органов со времен существования Российской Империи до сих пор. Обосновано, что историческая обусловленность превенции в деятельности правоохранительных органов и мероприятий, осуществление которых она предполагает, показывает положительное значение последней для общества, как залога его благосостояния, а также необходимость дальнейшего совершенствования механизмов ее осуществления в работе уполномоченных ведомств.

**Ключевые слова:** история, становление, развитие, превенция, правоохранительные органы, Российская империя, законодательство.

### Summary

**Tsanko Ya. O. Historical and Legal Analysis of the Formation and Development of Prevention in Law Enforcement (From the Time of the Russian Empire to the Present).** – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, a historical and legal analysis of the formation and development of prevention in the activities of law enforcement agencies since the existence of the Russian Empire until today. It is substantiated that the historical conditionality of prevention in the activities of law enforcement agencies and the measures it envisages demonstrates the positive importance of the latter to society as a pledge of its welfare, as well as the need for further improvement of its mechanisms in the work of authorized agencies.

**Key words:** history, formation, development, prevention, law enforcement, empire, legislation.

УДК 340.12

**В. І. Сировацький**  
кандидат юридичних наук,  
адвокат  
м. Київ, Україна

## ОНТОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ТЕМПОРАЛЬНО-ПРОСТОРОВОГО ВИМІРУ ПРАВОВОЇ СФЕРИ

Правова сфера – явище всеохоплююче та всюдисуще; своєрідне веретено із врахуванням усіх точок правового простору, в межах якого виникають, змінюються та припиняються правові відносини. Попри певну абстрактність поняття, правова сфера, разом із тим, є явищем із конкретними величинами та координатами, основними серед яких є час та простір, що відображають стан правового розвитку. Своєю чергою, правовий розвиток є векторним процесом, який відбувається із урахуванням темпоральних характеристик права. Правовий розвиток може виражатися в еволюції чи революції, визначаючи поступ, або ж занепад правової реальності. Поступальний рух в свою чергу є ознакою динаміки права, що демонструє її перманентний характер.

Просторово-часовий континуум права, по суті, можна синонімізувати з поняттям правової сфери, оскільки і те, і інше є системою правових координат, що детермінують та вказують на час та місце людини у праві, постають маркером її перманентного буття. Просторово-часовий континуум у праві – своєрідна синтезована єдність простору і часу, який визначає буття на мікро- та макрорівнях та передбачає конкретно визначену правову реальність. Просторово-часова реальність, або темпорально-просторовий вимір буття дає відповідь на запитання стосовно правових координат та окреслює межі «тут» і «зараз». Місце перетину двох величин – часу та простору – у тій чи іншій точці на системі координат правової сфери, визначають правове буття особи та називаються правовою реальністю.

З'ясувавши суть дефініції темпорально-просторової сфери постає логічне запитання: в яких одиницях вимірювати величини: правового часу – як темпоральної характеристики права, та правового простору, як його територіальної ознаки. Що означатиме правова синхронність і діакронність? Зміст оціночних понять: «негайно», «своєчасно», «одночасно», «розумний строк» а також як детермінувати приналежність до локального і загального, мікро- та макро-, національного та міждержавного рівнів? Відповідь на ці запитання споконвіків шукали вчені-філософи в цілому та філософи-права зокрема. Для прикладу Ю. Шемшученко зазначає, що рух сутності права характеризує його дія. Розгляд права в аспекті його впливу демонструє одну із сторін важливих

функцій права – здатність здійснювати реальний вплив на діяльність та правомірну поведінку людей, а за її посередництвом – сприяти прогресивному поступу у конкретному суспільстві [1, с. 300]. В. Гойман пропонує розглядати дію права через призму його впливу на суспільні відносини та виокремлює загальноідеологічний та спеціальноюридичний вплив з метою встановлення режиму правового функціонування [2, с. 68].

Відчуття людиною часу, стосовно якої правове буття поділяється на минуле, сьогоденне і майбутнє визначається у контексті пасеїзму, актуалізму та футуризму. На думку Л. Гумільова сприйняття і усвідомлення особою часу відбувається у тісному зв'язку з її етнопсихологічними характеристиками [3, с. 342]. Цю точку зору спростовує П. Гуревич, який зазначає, що людина не народжується із відчуттям часу, а лише рецептує наявні в суспільстві до якого вона належить часові маркери [4, с. 205]. На думку ж І. Оборотова час не може бути зведений виключно до відображення тривалості існування і послідовності зміни станів – (об'єктивний час) – він також становить і переживання людиною світу (час суб'єктивний). Об'єктивним часом володіють явища, що лежать поза суб'єктом і не пов'язані із його психологічними особливостями. Суб'єктивним часом визначається свідомість особи, її внутрішня рефлексія буття, все те, що було накопичене, пережите і відтворене у свідомості [5, с. 41].

Якщо вдатися до питання про основні форми правового часу, то, окрім згаданого вище поділу за критерієм об'єктивності та суб'єктивності, вчені схильні до визначення трьох його основних категорій: реального, концептуального та перцептуального часу. Якщо реальний час у праві збігається із поняттям об'єктивності, а перцептуальний відображає суб'єктивність, то концептуальний зріз правового часу постає як деонтологічний, теоретичний, ідеальний вимір.

Щодо форм, то усі форми правового часу можна розглядати у системі фіксації дат, а також категорій виміру тривалості, регулярності / одноразовості, синхронності / діакронності та етапізації.

На теренах правової реальності загально прийнятими є обрахунки правового часу в межах правової комунікації, а саме – так званої хронології, що дає змогу говорити про лінійний відлік правового часу, а також релятивний час та квантування часу.



Як вже зазначалося, ключові поняття хронології у праві це – фіксація дат, а також категорій виміру тривалості, регулярності/одноразовості, синхронності / діахронності та етапізації тощо. Хронологія в праві пов'язана та зумовлена необхідністю обчислення строків та термінів. При чому дефініціювання поняття строків та термінів у законодавстві далеке від ідеали, оскільки в них не враховано важливість вказівки на початок перебігу строків і термінів, і сам процес цього перебігу. Такий стан речей вказує на потребу внесення змін до конкретних процесуальних кодифікованих нормативно-правових актів. Вони допомагають зафіксувати точні координати правомірних дій та подій за допомогою шкали «синхронності / діахронності», встановити демаркаційні межі між категоріями «до», «після», «під час», визначити їх етапи.

Ще одна із важливих для права категорій темпорального правового розвитку, що стосуються строку й терміну є категорія давності. Сама по собі давність є підтвердженням і наочною ілюстрацією строковості у праві. Як підвид строку давність стоується меж, що з їх зміною настають ті чи інші наслідки, в той час як безпосередній перебіг її строків є таким, що байдужий праву. Темпоральні характеристики у праві характеризуються наявністю більшої чи меншої міри абстрактності, і, на підставі даного критерію поділяються на визначені (як цілковито, так і відносно), так і оціночні. Останні, в свою чергу носять загально філософське забарвлення, що виходить із загально людського сприйняття та рефлексивного відображення часу. Такий стан справ зумовлює необхідність уточнення та категорії давності та її тлумаченні з урахуванням конкретних обставин справи. З огляду на це, задля підтримання й збереження ефективної механізму дії права у вигляді конкретної норми, чи акту, що містять в собі категорію давності рекомендовано поєднувати визначені та оціночні темпоральні поняття. На нашу думку лінійний час, попри його повсякчасне спростування у зв'язку із переважно теоретичним характером, є прямою, що вказує ритміку розвитку права.

Релятивний правовий час це – особистісне та загально суспільне відчуття темпу, динаміки наявної та дійсної правової реальності. Як зазначає В. Соддатський дана обставина є ключовою в контексті детермінації правової поведінки, оскільки особистісне та загально суспільне ставлення здатне вплинути на вибір особою варіанта поведінки з урахуванням розуміння поточного часу [6, с. 45–49]. Оскільки категорія «час» запозичена в правовий термінологічний апарат із філософської науки, на правах розуміння останньої як матері всіх соціо-гуманітарних дисциплін, то цілком логічним видається судження про те, що правовий лінійний та релятивний час є складовою філософського розуміння даного поняття. В межах

правового часу розвивається правовий процес, вступають в дію та втрачають свою силу соціальні регулятори, його одиницями обраховуються дії та події, що сприяє гармонізації правового простору та пануванню права. Щодо питання про квантування правового часу, то тут йдеться перш за все про можливість його етапізації за певними критеріями правових інтервалів – проміжків часу.

Розібравшись із основами термінологічного апарату наукової статті, варто розібратися із особливостями темпорального аспекту в межах галузей, що представляють два діалектично протилежні механізми правового регулювання: імперативний(публічний)тадиспозитивний(приватний).

Почнімо із другого, оскільки він в нашому дослідженні представлений меншою мірою, значить згадати про нього детальніше варто бодай у певних параграфах. Отож, диспозитивний механізм правового регулювання притаманний приватним галузям права. Норми приватного права існують з метою дії на правовідносини, покликані врегулювати сферу приватних інтересів. Виникнення приватних правовідносин передбачає вільне волевиявлення їх суб'єктів. Це означає, що у приватних галузях права правовий статус учасників правовідносин формується зі їх бажанням. А це, в свою чергу, автоматично дає вказівку на договірне визначення їх тривалості. Проте, якщо контрагенти не змогли дійти згоди щодо часового критерію, в такому випадку має місце використання часових демаркаційних одиниць, що закріплені у законі, або так званих «розумних» термінів та строків (так званий принцип застосування диспозитивних норм). Подекуди приватне право вдається до наказових, імперативних методів впливу при тривалості даного типу правовідносин. І лише зрідка цивільне законодавство вдається до імперативу при регулюванні тривалості суспільних взаємин. Отож, строк у приватному праві – певний проміжок у часовому спектрі. Як і в загально філософському трактуванні, так і в цивілістиці, строки й час не існують поза територією та простором, саме тому мають сенс лише із врахуванням просторових детермінант. Без визначення просторових меж дискусії про встановлення термінів та обчислення строків втрачають сенс, позаяк втрачають будь-яку конкретику. Набуття тої чи іншої міри об'єктивності строків у приватному праві відбувається шляхом переведення їх суб'єктами у реальну правову сферу.

Що стосуються поняття «термін» у диспозитивному процесуальному праві, то якщо детально розглянути більшість зобов'язальних відносин, побачимо, що встановлення їхнього початкового терміну, переважно, не становить якихось труднощів. Він визначається або конкретним моментом у часі, встановленим сторонами чи нормативно, або вчиненням певного правочину. Так, зобов'язання

щодо передачі товару виникне після укладення відповідного договору купівлі-продажу або від певного терміну, якщо сторони такий початок відстрочили. Воно також може з'явитися з моменту пред'явлення вимоги покупцем, коли контрагенти не визначили строк зобов'язання. Дещо складніше питання стоїть із визначенням кінцевого моменту зобов'язання. Будь-яке зобов'язальне відношення має свою тривалість, і строк є ключовою його характеристикою та входить до змісту зобов'язання. Отже закінчення періоду дії права та відповідного обов'язку за ідеєю мусить призводити до закінчення зобов'язання. Попри те, чинне законодавство не відносить вплив строку до чинників, котрі обумовлюють припинення зобов'язань. У доктрині, та й у законодавстві також, переважно, наголошується, що вплив строку виконання не означає закінчення обов'язку [7, с. 130].

Особливим видом зобов'язальних приватних правовідносин з точки зору темпоральності, і є відносини у сфері інтелектуальної власності, оскільки на відміну від інших особистих немайнових прав фізичної особи вони не припиняються зі смертю творця і тривають безстроково. Здійснюючи темпоральне регулювання часу виникнення та здійснення майнових прав інтелектуальної власності, законодавець враховує сутнісні відмінності правової природи різних об'єктів та суб'єктів, первинних та вторинних. Перші з них – це особи, котрі отримали права інтелектуальної власності внаслідок створення чи державної реєстрації прав на об'єкт творчої діяльності. Другі – суб'єкти, що не є власне, творцями, але набули відповідних прав інтелектуальної власності в результаті придбання їх за цивільно-правовими угодами, внаслідок спадкування чи припису закону.

Темпоральні критерії встановлені законом і для реалізації права слідування. У цьому випадку автор, або його спадкоємці впродовж встановленого строку дії авторського права (законом визначена його тривалість протягом усього життя автора, до кінця року його смерті та протягом наступних сімдесяти років), користуються невідчужуваним правом на одержання п'яти відсотків від ціни кожного наступного твору через аукціон тощо, що йде за першим його продажем, здійсненим автором твору [8, с. 28].

Таким чином, низка темпоральних особливостей зобов'язального приватного права має свої особливості та найбільш репрезентативно виражається у специфіці темпоральних аспектів у сфері регулятивних та охоронних зобов'язальних правовідносин, матеріальному праві та праві інтелектуальної власності. Темпоральні особливості у сфері публічного права, як і самі його норми, інститути та галузі носять більш імперативний характер, попри те також виражаються переважно через призму строків і термінів, позовної давності

та строків давності. Щоправда ці терміни й строки тут стосуються здебільшого обчислення темпоральних характеристик слідчих дії, запобіжних заходів, відбуття покарання, а також встановлення факту деліктоздатності особи у зв'язку із досягненням нею певного віку.

Оскільки тема нашого дослідження апіорі стосується публічного права більшою мірою, аніж права приватного, ми не будемо надміру розгорнуто характеризувати суть зазначених вище категорій у даному параграфі, оскільки говорили в попередніх та говоритимемо про них детальніше у наступних параграфах та розділах дослідження.

Отже, підсумувавши вище зазначене варто здійснити наголос на виокремленні категорії «правовий час», її тлумаченні, що мало місце вище, а також на прикладі похідних від нього категорій лінійного та релятивного часу, процесу його квантування та етапізації. Темпоральний аспект право доречно спостерігати через призму особливостей відношення до правового часу в межах поділу на імперативні (публічні) та диспозитивні (приватні) галузі права. Разом із тим не слід забувати, що недаремно темпоральний аспект права розглядають паралельно із просторовим. Їх перехресний синтез дає змогу побачити місце конкретної людини у системі координат правової реальності. Більше того, на відміну від правового часу, категорія правового простору більш чітка, зрозуміла і приземлена, з огляду на що її аналіз не повинен викликати надміру суперечностей, а, заодно, й не розтягуватися на десятки сторінок. Отже, категорія правового часу відносно часто ставала об'єктом наукового дослідження. Її коріння, як і коріння категорії «час» тягнуться із загальнофілософського блоку знань.

На думку О. Тихомирова, правовий простір доцільно інтерпретувати як «площину», «ракурс», «формат» правового мислення як мислення простором і осмислення простору різними суб'єктами, в різних аспектах на різних рівнях [9, с. 262]. Прив'язка категорії «простір» до сфери права дає вказівку на те, що право не існує у певній ізоляції від інших сфер соціального життя, проте має конкретно існує визначене середовище [10, с. 65]. Таким чином, ведучи мову про темпоральні особливості правової реальності, слід нагадати, що її оперантним терміном є «час», в контексті ж просторових особливостей такими є «правова система» та «правова сім'я», а також часто вживаний у побуті дещо узагальнений термін «територія». Іноді ці два поняття синонімізують, проте на нашу думку, робити детально розглядаючи зміст досліджуваних понять невиправдано та некоректно.

Щоразу частіше в літературі фігурує термін «компаративний або порівняльно-правовий». З однієї сторони він ніби має право на самодостатнє існування як ще одного із рівнів просторової

характеристики права, проте закони формальної логіки протестують проти цього, оскільки дана мисленева операція спрямована на конкретну дію – «порівняння», тобто виокремлення ознак та їх співвідношення, а не на вказівку на поширюваність на конкретних територіях. Правовою територією є передбачений та встановлений законом правовий вакуум різного ступеня приватності та ізолюваності. Межі правового простору доцільно розглядати на трьох основних рівнях: 1) локальному – рівні, що регулює правовідносини в межах невеликих автохтонних організацій та населених пунктів. Їх дія поширюється на конкретну відносно невелику територію; 2) національному – рівні, котрий дозволяє забезпечити механізм дії права на усіх без виключення організаціях та територіях незалежно від форми їх власності; 3) міжнародному, або глобальному рівні, який охоплює функціонування цілої низки згаданих вище територій. Ця класифікація актуальна як для визначення юридичної сили нормативно-правового акту на певній території, так і для правової оцінки підсудності й підвідомчості тих чи інших правових діянь та фактів. Отож, правовий простір має три основні рівні: локальний, національний та міжнародний. Просторові характеристики правового буття вирізняються філософською спрямованістю, і, як і час, характеризуються певною розмитістю, хай і не настільки. Ця так звана «розмитість» спровокована рамками правового посибілізму – обмеження чогось рамками можливого.

Підсумовуючи доцільно підкреслити, що темпорально-просторові особливості правової сфери – це перехресний комплекс категорій-маркерів, таких як час (лінійний, релятивний, квантовий; об'єктивний та суб'єктивний) та правових систем, або їх об'єднань із відповідними рівнями (локальним, національним та міжнародним), що покликаний вказати на конкретну точку, що її займає людина у просторово-часовому континуумі.

Характеристики особливостей темпорально-просторової сфери суттєво відрізняються у відповідності до конкретних галузей права, а точніше – їх приналежності до імперативних (публічних), чи диспозитивних (приватних). І хоч ключові терміни темпоральної складової (термін, строк, позовна давність та строки давності) практично збігаються між собою, а в просторовій складовій – (правова система, правова сім'я) збігаються повністю, несуть вони дещо відмінне навантаження, зумовлене особливостями як предмета, так і механізму правового регулювання.

### Література

1. Шемшученко Ю.С. Дія права: інтегративний аспект: монографія / Ю.С. Шемшученко. – К.: Юридична думка, 2010. – 501 с.
2. Гойман В.И. Действие права: методологический анализ / В.И. Гойман. – М.: Мысль, 1992. – 221 с.

3. Гумилев Л.Н. Этногенез и бисфера земли Л.Н. Гумилев. – СПб.: Кристалл, 2002. – 560 с.

4. Гуревич П.С. Основы философии: учебное пособие / П.С. Гуревич. – М.: Гардарики, 2003. – 438 с.

5. Оборотов И.Г. Правовой час как способ упорядкования людской деятельности / Оборотов И.Г. // Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри: тези Міжнар. наук.-практич. конф. – О.: Фенікс, 2008. – С. 40–42.

6. Солдатський В.В. До питання про сприйняття часу у праві: теоретико-правовий аспект / В.В. Солдатський // Університетські наукові записки. – 2011. – № 4. – С. 45–49.

7. Гуйван П.Д. Темпоральний аспект існування та припинення зустрічних суб'єктивних прав / П.Д. Гуйван // Цивільне підприємництво, господарське та трудове право. – 2013. – № 7. – С. 128–138.

8. Воробьева К.И. Интеллектуальная собственность как объект правовой и экономической защиты / К.И. Воробьева, С.И. Корочкова // Научные проблемы и решения. – 2011. – № 4. – С. 24–31.

9. Тихомиров О. Д. Просторовий підхід в юридичній науці / О.Д. Тихомиров // Філософські, теоретичні та методологічні проблеми юридичної науки в умовах євроінтеграції України: Збірник матеріалів Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Львів, 25 квітня 2014 р.). – Львів, 2014. – С. 258–264.

10. Кельзен Г. Проблеми справедливості / Кельзен Г. – К.: Юніверс, 2004. – 496 с.

### Анотація

**Сировацький В. І. Онтологічні засади темпорально-просторового виміру правової сфери.** – Стаття.

У статті проведено філософсько-правовий аналіз онтологічних засад темпорально-просторового виміру правової сфери. Обґрунтовано, що темпорально-просторові особливості правової сфери – це перехресний комплекс категорій-маркерів, таких як час (лінійний, релятивний, квантовий; об'єктивний та суб'єктивний) та правових систем, або їх об'єднань із відповідними рівнями (локальним, національним та міжнародним), що покликаний вказати на конкретну точку, що її займає людина у просторово-часовому континуумі. Відтак наголошується, що просторово-часовий континуум права, по суті, можна синонімізувати з поняттям правової сфери, оскільки і те, і інше є системою правових координат, що детермінують та вказують на час та місце людини у праві, постають маркером її перманентного буття. З'ясовано, що темпоральний аспект права доречно спостерігати через призму особливостей відношення до правового часу в межах поділу на імперативні (публічні) та диспозитивні (приватні) галузі права. Разом із тим, не слід забувати, що недаремно темпоральний аспект права розглядають паралельно із просторовим. Їх перехресний синтез дає змогу побачити місце конкретної людини у системі координат правової реальності. Більше того, на відміну від правового часу, категорія правового простору більш чітка, зрозуміла і приземлена, з огляду на що її аналіз не повинен викликати надміру суперечностей, а, заодно, й не розтягуватися на десятки сторінок. У ході проведеного дослідження констатовано, що характеристики особливостей темпорально-просторової сфери суттєво відрізняються у відповідності до конкретних галузей права, а точніше – їх приналежності до імперативних (публічних), чи диспозитивних (приватних). І хоч ключові терміни темпоральної складової (термін, строк, позовна давність та строки давності) практично збігаються між собою, а в просторовій складовій –

(правова система, правова сім'я) збігаються повністю, несуть вони дещо відмінне навантаження, зумовлене особливостями як предмета, так і механізму правового регулювання.

*Ключові слова:* онтологія, право, простір, час, правова сім'я, правова сфера, суспільство, держава, людина, примус, філософія права.

#### Аннотація

**Сыровацкый В. И. Онтологические основы темпорально-пространственного измерения правовой сферы. – Статья.**

В статье проведен философско-правовой анализ онтологических основ темпорально-пространственного измерения правовой сферы. Обосновано, что темпорально-пространственные особенности правовой сферы – это перекрестный комплекс категорий-маркеров, таких как время (линейное, релятивное, квантовое; объективное и субъективное) и правовых систем, или их объединений с соответствующими уровнями (локальным, национальным и международным), который призван указать на конкретную точку, занимаемую человеком в пространственно-временном континууме. Поэтому отмечается, что пространственно-временной континуум права, по сути, можно синонимизировать с понятием правовой сферы, поскольку и то, и другое является системой правовых координат, детерминирующих и указывающих на время и место человека в праве, возникающие маркером ее перманентного бытия. Выяснено, что темпоральный аспект права уместно наблюдать через призму особенностей отношение к правовому времени в пределах разделения на императивные (публичные) и диспозитивные (частные) отрасли права. Вместе с тем, не следует забывать, что не зря темпоральный аспект права рассматривают параллельно с пространственным. Их перекрестный синтез позволяет увидеть место конкретного человека в системе координат правовой реальности. Более того, в отличие от правового времени, категория правового пространства более четкая, понятная и приземленная, учитывая, что ее анализ не должен вызывать чрезмерно противоречий, а, заодно, и не растягиваться на десятки страниц. В ходе проведенного исследования констатировано, что характеристики особенностей темпорально-пространственной сферы существенно отличаются в соответствии с конкретным отраслям права, а точнее – их принадлежности к императивным (публичным) или диспозитивным (частным). И хотя ключевые термины темпоральной составляющей (срок, исковая давность и сроки давности) практически совпадают между собой, а в пространственной составляющие

(правовая система, правовая семья) – совпадают полностью, несут они несколько отличное на грузки, обусловленные особенностями как предмета, так и механизма правового регулирования.

*Ключевые слова:* онтология, право, пространство, время, правовая семья, правовая сфера, общество, государство, человек, принуждение, философия права.

#### Summary

**Syrovacky V. I. Ontological foundations of the temporal-spatial dimension of the legal sphere. – Article.**

The article deals with the philosophical and legal analysis of the ontological foundations of the temporal and spatial dimension of the legal sphere. It is substantiated that the temporal and spatial features of the legal sphere are a cross-set of categories of markers, such as time (linear, relational, quantum; objective and subjective) and legal systems, or their associations with the relevant levels (local, national and international), which is intended to point to a specific point occupied by a person in the space-time continuum. Therefore, it is emphasized that the spatial-temporal continuum of law can, in fact, be synonymous with the concept of the legal sphere, since both are a system of legal coordinates that determine and indicate the time and place of a person in law, marking his or her permanent existence. It has been found out that it is appropriate to observe the temporal aspect of law through the prism of peculiarities of the relation to legal time within the division into imperative (public) and dispositive (private) branches of law. At the same time, it should be remembered that the futile temporal aspect of law is considered in parallel with the spatial one. Their cross-synthesis enables one to see the place of a particular person in the legal reality coordinate system. Moreover, unlike legal time, the category of legal space is clearer, clearer and more grounded, in view of the fact that its analysis should not cause too much controversy, and, at the same time, should not stretch for dozens of pages. In the course of the conducted research it was stated that the characteristics of the features of the temporal-spatial sphere differ significantly according to the specific branches of law, and more precisely – their belonging to the imperative (public) or dispositive (private). Although the key terms of the temporal component (term, term, statute of limitations and statute of limitations) are practically the same, and in the spatial component – (legal system, legal family) are completely identical, they carry somewhat different load due to the peculiarities of the subject, and the mechanism of legal regulation.

*Key words:* ontology, law, space, time, legal family, legal sphere, society, state, man, coercion, philosophy of law.

УДК 340.1

*Д. Ю. Толстонос**здобувач Науково-дослідного інституту публічного права***ПОЛІВАРІАТИВНІСТЬ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ  
«ГРОМАДСЬКА БЕЗПЕКА» ТА «ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК»**

**Актуальність тематики.** Права і свободи людини і громадянина є невід'ємним елементом української державності, а їх забезпечення найбільш пріоритетною задачею спеціально створених для цього органів охорони правопорядку. Комплекс прав і свобод людини і громадянина як елемента громади, може укріплюватись із поступовим забезпеченням громадської безпеки та громадського порядку. Поліваріативність підходів до розуміння даних понять знаходить своє відображення в багатьох працях вчених, але чіткого їх розмежування на сьогоднішній день в науці немає.

На нашу думку, саме детальний розгляд етимологічного значення вказаних вище слів, а саме «безпека», «порядок» в контексті громади може дати підстави стверджувати про їх однаковість чи натомість – різність. Проте належить акцентувати, що саме від правильного їх тлумачення залежить ефективність та дієвість відповідних категорій в якості норм закону, що схвалюється законодавцем у законотворчому процесі. Поряд із цим, додаткового аналізу потребує питання тлумачення поняття «громади», оскільки в вітчизняній юриспруденції не склалося єдиної думки і про даний термін, також.

Саме тому, автором обрана відповідна тематика, оскільки виключно за умови правильного визначення понятійно-категоріального апарату можливе ефективне та злагоджене виконання органами охорони правопорядку всіх поставлених перед ними завдань, що дасть можливість позитивно впливати на рівень забезпечення прав і свобод людини і громадянина окремо та в цілому.

Разом із тим, вказана тематика вже неодноразово поставала наріжним каменем у дослідженнях багатьох досвідчених і авторитетних вітчизняних вчених, а саме: В. Авер'янова, О. Бандурки, Ю. Битяка, І. Голосніченка, В. Колпакова, А. Комзюка, Ю. Козлова, О. Кузьменко, С. Кузніченка, О. Кобзаря, А. Коваленка та багатьох інших, але зважаючи на недостатньо приділену увагу розмежуванню понять «громадська безпека» та «громадський порядок», вказана тематика набуває нового наукового значення та потребує подальших розвідок.

**Метою статті** є окреслення сутності та значення понять «громадська безпека» та «громадський порядок» в контексті їх забезпечення з метою їх порівняння та розмежування, що дозволить підвищити ефективність роботи органів охорони правопорядку в даному контексті. В свою чергу, по-

ставлена мета, зумовила необхідність розв'язання ряду дослідницьких завдань, а саме: 1. З'ясування сутності та значення поняття громадська безпека, виокремлення його ознак; 2. З'ясування сутності та значення поняття громадський порядок, виокремлення його ознак; 3. Проведення порівняльного аналізу, з метою встановлення тождественності чи розмежування відповідних проаналізованих понять.

**Об'єктом статті** виступають суспільні відносини, в сфері забезпечення громадського порядку та безпеки в Україні.

**Предметом дослідження** є механізм забезпечення громадського порядку та безпеки в Україні.

**Виклад основного матеріалу статті.** Підходів до розуміння та співвідношення понять громадського порядку та громадської безпеки існує декілька, проте для сутнісної її характеристики слід провести детальний етимологічний та юридичний аналіз.

На сьогоднішній день, не існує єдиного визначення громади у науковій літературі. Словникові видання, також тлумачать відповідне поняття по різному, а саме Юридична енциклопедія тлумачить дану категорію як «жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями» [1, с. 636], поряд із цим Великий тлумачний словник сучасної української мови містить поняття «громада», під яким розуміється група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів та об'єднання людей, що ставить перед собою певні спільні завдання [2, с. 199].

Тобто, слід звернути увагу, що не зважаючи на плюралізм думок у даному аспекті, безальтернативними є ознаки громади: наявність жителів; спільність їх проживання в межах певної територіальної одиниці та спільна приналежність до певної держави (в контексті спільності інтересів та завдань по відношенню до виконання громадського обов'язку).

Поряд із цим, вчені М. Баймуратов та І. Бутко та інші, визначаючи поняття територіального колективу, акцентують увагу на спільності інтересів, зокрема територіальний колектив (місцеве співтовариство) визначається як сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру. Таке місцеве співтовариство об'єктивно здатне виробляти ха-

рактарні інтереси і реалізувати їх на рівні місцевого самоврядування [3, с. 97; 4, с. 38].

Також, В. Медведчук вважає, що громада – це сплетіння соціальних відносин між людьми, які мають множину загальних інтересів, потреб; це спільноти, що можуть найбільшою мірою забезпечити здійснення і задоволення цих інтересів і потреб [5].

Таким чином, слід звернути увагу, що громадою є – певна кількість осіб, що проживають на одній адміністративно-територіальній одиниці, мають спільні інтереси та потреби.

Поряд із цим, з точки зору забезпечення громадської безпеки чи порядку, в науковій літературі не склалось єдиної думки також, що дозволяє різноманітні маніпуляції в даній площині та спричиняє нормативну невизначеність під час тлумачення норм законодавства.

Автором пропонується почати із тлумачення поняття «безпеки» загалом та «громадської безпеки», зокрема.

Безпекою мислителі античності та нового часу вважали забезпечення безпечних умов життя, розвитку і життєдіяльності людини, тож аналізуючи їх погляди, Г. Ситник робить висновок, що безпека – це забезпечення всім громадянам держави належних умов для їх самореалізації, захист їх життя, свободи, власності від посягань з боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави [6].

Даний висновок цілком обґрунтований, однак щодо нього необхідно зробити певне зауваження з огляду на те, що при забезпеченні безпеки основна увага повинна бути приділена передусім проблемі захисту життя та умов, від яких це життя залежить – свобода, власність тощо, а далі вже може йтися про створення належних умов щодо самореалізації та розвитку. Саме в такій послідовності доцільно розглядати проблему безпеки, беручи до уваги теорію потреб А. Маслоу [7].

Безпеку, згідно з ієрархією людських потреб, можна розглядати як потребу людини у впевненості, стабільності життя, захисту від того, що може йому зашкодити (і відповідно до цієї теорії, потреба у забезпеченні безпеки фігурує на першому плані після задоволення фізіологічних потреб у їжі, воді, сні та інших благах, необхідних для підтримання життя). Одночасно безпека є умовою забезпечення інших людських потреб: соціальних потреб, потребі в повазі та самовираженні. Отже, потреба у безпеці є однією із базових людських потреб, яка полягає передусім у необхідності захисту людського життя, забезпечення стабільності умов його існування, від чого залежить задоволення інших її потреб [8].

Позиція вчених збігається на тому, що система безпеки охоплює такі основні елементи: наукову теорію (філософію), доктрину (концепцію), полі-

тику, стратегію і тактику забезпечення безпеки, а також сукупність міжнародних, державних і громадських (недержавних) інститутів та організацій, які забезпечують безпеку особи, суспільства, держави; засоби, способи і методи забезпечення безпеки [1].

З аналізу законодавчих актів, які тлумачать поняття безпеки, стає зрозумілим, що безпекою може бути: відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю завдання будь-якої шкоди для життя, здоров'я та майна громадян, а також для навколишнього природного середовища [9]; відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з травмуванням або загибеллю людей, заподіянням збитків навколишньому середовищу [10]; властивість об'єкта забезпечувати відсутність ризику завдання шкоди здоров'ю людей, майну та навколишньому середовищу [11]; комплекс заходів, а також людські та матеріальні ресурси, які призначені для захисту від актів незаконного втручання й інших протиправних посягань стосовно цивільної авіації [12].

Таким чином, на підставі проаналізованих даних, слід підкреслити, що безпекою є такий стан особи, за якого їй забезпечені належних умови для її самореалізації, захист основних та необхідних для життя благ від посягань з боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави.

В науці не сформувалось єдиного бачення поняття «громадська безпека», існуючі погляди різняться, наприклад Л. Попов розглядає громадську безпеку як систему суспільних відносин, що складаються відповідно до правових, технічних, будівельних та інших норм при використанні об'єктів і предметів, які становлять підвищену небезпеку для людей і суспільства в цілому, або при настанні особливих умов у зв'язку зі стихійними лихами чи іншими надзвичайними обставинами соціального або техногенного характеру [13, с. 663], подібну думку висловлює О. Серьогін, який громадську безпеку вважає системою суспільних відносин, що складаються відповідно до правових норм при використанні об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для суспільства, чи під час настання особливих умов [14, с. 16].

Проте, як зауважує Ю. Небеский, громадська безпека залежить від багатьох соціальних чинників, зокрема, стану правопорядку в країні, благоустрою міст, обладнання об'єктів, що призначені для масового відвідування тощо [15, с. 128; 16, с. 83; 17, с. 20], автор вважає за можливе під громадською безпекою розуміти загальну захищеність, що відповідає інтересам суспільства і громадян, стан суспільних відносин, що запобігає загрозі спричинення шкоди і забезпечує тим самим їх нормальне функціонування. «Громадська безпека, – зазначає науковець, – повинна бути спрямована на охорону державного і громадсько-

го порядку, забезпечення нормальних умов трудової діяльності та відпочинку громадян, у той же час громадська безпека тісно пов'язана з безпекою кожної людини як члена суспільства» [17, с. 20].

Визначення безпеки, що надає В. Ліпкан [18, с. 57], на нашу думку, є найбільш повним, він вважає, що «безпека – це гарантована конституційними, законодавчими і практичними заходами захищеність і за безпеченість життєво важливих інтересів об'єкта від зовнішніх і внутрішніх загроз». Таким чином, з останнього визначення можна надати таку класифікацію безпеки за видом загрози життєво важливим інтересам: – зовнішня безпека – це захищеність національних інтересів, національних цінностей і способу життя від загроз, що виходять ззовні. – внутрішня безпека – до якої відносять ті суспільні відносини, що пов'язані з запобіганням або усуненням загрози для життя і здоров'я людей, їхнього майна (власності) всередині країни [19, с. 40–41].

Тож, наведені вище аргументи та позиції учених, надають підстави стверджувати, що громадською безпекою є такий стан загальної захищеності осіб, що відповідає інтересам суспільства і громадян та за якого їм забезпечені належні умови для їх самореалізації, захист основних та необхідних для життя благ від посягань з боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави.

Після цього, автором пропонується дослідження поняття порядку та дефініції «громадського порядку» загалом.

У сучасній літературі із міжнародних відносин, особливо американській, це поняття – поняття порядку, одне з найпоширеніших, як вважає Дж. Айкенберрі центральною проблемою міжнародних відносин є проблема порядку: як він збудований, як він руйнується і як він відновлюється» [20, с. 22]. Поряд із цим, у філософському словнику під редакцією Г. Шмідта зазначено, що порядок – прозора і чітка організація будь-якої сфери діяльності. Переконаливий приклад порядку – природний порядок у тому вигляді, в якому він втілюється в організмі [21, с. 464]. Х. Булл зауважує, що сказати про деяку кількість речей, що разом утворюють порядок – це означає сказати у найпростішій і загальній формі, що вони співвідносяться один із одним певним чином, що їх відносини мають не випадковий характер, а побудовані у співвідношенні з деяким чітко визначеним зразком, тобто, ряд книжок, що стоять на полиці, становлять порядок, чого не можна сказати про купу книг на підлозі [22, с. 3].

Філософський енциклопедичний словник визначає поняття порядку, як зрозумілу і чітку організацію певної сфери дійсності (у відношенні до людського існування) [23, с. 356], тоді як юридичні джерела трактують поняття громадського порядку, як урегульовану правовими та іншими со-

ціальними нормами систему суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі [1, с. 356].

Саме такі філософські та юридичні підходи дають змогу проаналізувати поняття порядку в його глибинному сенсі та усвідомити, що порядком є не випадкове співвідношення речей відповідно до конкретного зразку.

Такий підхід, дає підстави трактувати питання порядку в контексті громади, як чітко сформований тип соціальних відносин, що має певну систему та співвідноситься із загальноприйнятими нормами.

Деякі вчені розрізняють підходи до розуміння поняття громадського порядку в широкому розумінні як політико-правову категорію, і громадський порядок та у вузькому розумінні як предмет конкретної охоронної діяльності [24, с. 38].

В. Нагребельний визначає громадський порядок як систему суспільних відносин, урегульовану правовими та іншими соціальними нормами, яка забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі [25, с. 639].

У працях О. Скакун, Ф. Колонтаєвського та М. Корнієнка, найбільша увага приділяється громадському порядку, як стану упорядкованості соціальними нормами (нормами права, моралі, корпоративними правами, нормами-звичаями) системи суспільних відносин і їх дотримання. В даному випадку громадський порядок розглядається як система суспільних відносин, що виникають та існують головним чином у громадських місцях, а дотримання норм права та інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення особистої безпеки громадян та громадської безпеки, а також створення сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій і громадських об'єднань, виступають в даному контексті найбільш пріоритетними завданнями [26, с. 492; 27, с. 9-13; 28, с. 5-7].

Поряд із цим, вищезазначені вчені підкреслюють, що проблема громадського порядку та його охорони має декілька важливих елементів, що впливатимуть на її вирішення лише в комплексі, а саме наукове та практичне значення, оскільки зміст громадського порядку та активність його забезпечення здійснюють значний вплив на стабільність прав громадян, всебічне задоволення їх матеріальних і духовних потреб.

А. Колодій, В. Копейчиков та С. Лисенков представляють окрему групу вчених, думка яких розкриває сутність та зміст поняття громадського порядку. дещо по-іншому. Вони акцентують увагу на тому, що громадський порядок являє собою правильно налагоджений стан усієї сукупності суспільних відносин, урегульованих не тільки пра-

вовими, а й всіма іншими соціальними нормами [29, с. 317]. Саме таким чином, питання забезпечення громадського порядку набуває розширення та його реалізація може лежати поза межами правового регулювання, в контексті діяльності із забезпечення громадського порядку окремими органами.

М. Єропкін та Л. Попов розглядають громадський порядок як чітку структурну систему правових суспільних відносин, що виникають як у громадських місцях, так і поза цими місцями. Таке розширене тлумачення сфери суспільних відносин, що складають зміст громадського порядку, далеко не цілком розкриває зміст поняття «громадський порядок» [30; 31].

Поряд із цим, існує група учених, що підкреслюють та акцентують увагу на обігу поняття «публічний порядок», що за своїм сутнісним наповненням має схожі риси із поняттям, що нами аналізується. Ж. Ведель використовує термін «публічний порядок» в якості необхідної умови нормального функціонування суспільства, умови забезпеченої певним мінімумом державних гарантій. Зміст публічного порядку, на його думку, залежить від стану суспільних відносин, тобто забезпеченості безпеки моральних та майнових інтересів особи, захисту суспільства від протиправних посягань на його інтереси, створення умов для нормального життя і спокою [32, с. 12]. Проте необхідно звернути увагу, що поняття публічного порядку, охоплює значно вужче коло інтересів окремо взятої громади, а саме тому, хоч і має місце в законодавчому обігу (переважно для органів охорони правопорядку, що мають завдання із його забезпечення, наприклад, Національна поліція України) проте в даному контексті не може бути застосоване.

Являючись частиною суспільних відносин, що регулюються нормами права, правилами співжиття і звичаями, громадський правопорядок охоплює інше, набагато менше коло суспільних відносин. Громадський правопорядок необхідно розглядати як стан соціальної урегульованості, при якому забезпечується життя, здоров'я громадян, їх права і свободи, громадський спокій, мораль, людська гідність. Відносини громадського правопорядку в багатьох випадках встановлюються нормами права.

О. Кобзар підкреслює, що громадський правопорядок у вузькому розумінні можна визначити як категорію «громадський правопорядок у юридичному значенні». Слід підкреслити, що поняття громадського правопорядку являє собою категорію, яка головним чином складається з трьох елементів: зміст громадського правопорядку; засоби його регулювання; цілі встановлення громадського правопорядку [33].

Поряд із цим, у Кодексі України про адміністративні правопорушення, під громадським

порядком розуміється неухильне дотримання громадянами правил поведінки в громадських місцях (на вулицях, площах, стадіонах, в парках, гуртожитках, жилих будинках і т.п.), що забезпечує спокійні умови для суспільно-корисної діяльності, побуту та відпочинку людей [34, с. 3-12]. Окрім вказаного, поняття громадського порядку у тотожному значенні згадується в Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» [35] та деяких інших нормативно-правових актах.

Як зазначає Я. Радюшин відсутність єдиного розуміння поняття громадського порядку сприяє різночитанням, смисловим підмінам, синонімізації різних за значенням понять і на певному етапі стає гальмом у розвитку тієї або іншої галузі наукових знань. На практиці неоднозначне визначення понятійної бази призводить до нечіткості цілей і завдань, якісної невизначеності суб'єктів діяльності, багатозначності і дублювання функціональних зв'язків між ними [36, 4, с. 12].

Досліджуючи зміст громадського порядку, вчені вважають, що слід приділити увагу принципам діяльності суб'єктів його забезпечення, оскільки саме вони є основоположними засадами, на них має базуватися діяльність таких суб'єктів, адже дотримання цих принципів дозволить започаткувати і впровадити демократичну політику держави у вказаній сфері. При чому такі принципи і обов'язковість їх дотримання має бути реальною. Саме принципи вказують на суттєві аспекти у змісті та значенні громадського порядку, а також на сталість суспільних і державно-правових відносин у цій сфері [37, с. 54-57].

Слушною є думка О. Бандурки, який з цього приводу зазначає, що принципи – це вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи, управління загальними процесами [38, с. 32]. На думку науковців, що досліджували відповідні праці, принципи мають ґрунтуватися на об'єктивних законах, закономірностях, виявлених у процесі управлінської діяльності, а безпосередньо під принципами забезпечення громадського порядку можна розуміти ті основоположні ідеї, що відображають закономірності, які відбуваються в суспільних відносинах і пов'язані із забезпеченням належного стану громадського порядку [37, с. 54-57].

Звертаючись, в свою чергу, до загальних статистичних даних, належить навести наступну інформацію, що в Україні в період із січня по червень, спираючись на дані прес-служби Державної служби статистики, 2017 року було скоєно 317 633 злочини [39].

Із загальної кількості зафіксованих правоохоронними органами кримінальних проявів виділяють такі види: 36% – тяжкі та особливо тяжкі,



(зазначається, що за перше півріччя відбулося 834 умисних вбивства і замахів на вбивство, а також 1050 умисних тяжких тілесних ушкоджень – 1050, 144 згвалтування і замаху на згвалтування). Крім того, зафіксовано понад 160 тисяч крадіжок, 25,6 тис. випадків шахрайства, а також по 1,6 тис. розбоїв і хабарництва. Кількість потерпілих від злочинів у січні – червні 2017 року становила 223,7 тис. осіб, серед яких 80,9 тис. – жінки, 13,4 тис. – особи похилого віку та з інвалідністю 1 і 2 груп, 2,6 тис. – неповнолітні та 1,2 тис. – діти до 14 років [40].

Із зростанням злочинності, збільшенням кількості насильницьких злочинів, ростом неповнолітньої злочинності та через масштаби діяльності організованих злочинних груп, втрачається темп та високий рівень забезпечення громадського порядку зокрема, та безпеки загалом, а саме тому, дане питання потребує глибинного дослідження.

Поряд із цим, вчені констатують, що різко зростає кількість злочинів скоєних у стані алкогольного та наркотичного сп'яніння. Спостерігається тенденція підвищення кількості злочинів, скоєних із застосуванням вогнепальної зброї і вибухових пристроїв, вбивства на замовлення, рекет, захоплення заручників, шантаж, тероризм [37, с. 54-57].

Проаналізовані вище данні, дають підстави стверджувати те, що громадським порядком є стан чіткої упорядкованості правовими нормами соціальних відносин осіб в громадських місцях та поза ними.

Проте необхідно звернути увагу на суб'єктну складову, оскільки не тільки особи можуть становити загрозу громадському порядку, а й технічні пристрої, стихійні лиха, а також дикі тварини. А оскільки наведені приклади не є суб'єктами правовідносин, слід додатково, в подальшому розглянути це питання.

**Висновок.** Таким чином, на підставі аналізу наукових позицій вчених, дослідження окремих нормативно-правових актів із відповідного правового поля, вдалося можливим окреслення сутності та значення понять «громадська безпека» та «громадський порядок» в контексті їх забезпечення, а на підставі вищезазначеного, автором сформовані наступні теоретичні та практичні висновки:

1. Безпекою є такий стан особи, за якого їй забезпечені належних умови для її самореалізації, захист основних та необхідних для життя благ від посягань з боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави;

2. Громадською безпекою є такий стан загальної захищеності осіб, що відповідає інтересам суспільства і громадян та за якого їм забезпечені належні умови для їх самореалізації, захист основних та необхідних для життя благ від посягань з боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави;

3. Порядком, в контексті громади, є чітко сформований тип соціальних відносин, що має певну систему та співвідноситься із загальноприйнятими нормами;

4. Громадським порядком є стан чіткої упорядкованості правовими нормами соціальних відносин осіб в громадських місцях та поза ними;

Також, порівнявши отримані данні, вдалося встановити наступні риси, що розмежовують вищевказані поняття:

1. Громадська безпека є більш широким визначенням за своїм характером, оскільки не має просторових орієнтирів та не залежить від конкретних подій, в той час як питання забезпечення громадського порядку, постає в межах проведення конкретних масових заходів.

2. Громадський порядок є однією із складових громадської безпеки, тож останні співвідносяться як категорія та її складова, що дозволяє чітко сформулювати розуміння їх взаємодії та відмежувати одне від одного.

3. Варто підкреслити, що громадський порядок, передбачає обов'язкову та впорядковану взаємодію громадян, в той час як питання забезпечення громадської безпеки може відбуватись і без такої взаємодії (наприклад в умовах стихійного лиха та проведення рятувальних робіт окремих груп населення чи громадян).

### Література

- Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : Укр. енцикл.
- Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.: Ірпінськ: ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
- Баймуратов М. А. Конституционнопроектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов / М. А. Баймуратов // Юридический вестник. 1996. № 1. С. 95–100.
- Бутко І. П. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні / І. П. Бутко // Місцеве та регіональне самоврядування України. 1992. № 3. С. 38–41.
- Медведчук В. В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні / В. В. Медведчук // Урядовий кур'єр. 28.12.1995.
- Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук ; за заг. ред. Г. П. Ситника. Хмельницький. К.: Вид-во «Кондор», 2007. 616 с.
- Маслоу Абрахам Гарольд. Дальние пределы человеческой психики / Перев. с англ. А. М. Татлыдаевой; Научи, ред., вступ. статья и коммент. Н. Н. Акулиной. Спб.: Издат. группа «Евразия», 1997. 430 с.
- Пасічник В. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою / В. Пасічник // Науковий вісник. 2011. Вип. 7. С. 25.
- Про заходи виконання постанови Кабінету Міністрів України від 05.05.1997 р. № 409 «Про забезпечення надійності й безпечної експлуатації будівель, споруд та інженерних мереж»: наказ (спільний) Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політи-

ки України та Державного комітету України по нагляду за охороною праці №32/288 від 27.11.1997 р.

10. Про затвердження та введення у дію Положення з питань обстеження, оцінки технічного стану, паспортизації та поточної експлуатації будівель та споруд галузі зв'язку : наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України № 88 від 28.04.2004 р. (Положення, п. 1.2).

11. Про затвердження Типового положення про Систему управління безпекою руху на автомобільному транспорті : наказ Міністерства транспорту України № 877 від 12.11.2003 р. (Розд. 2).

12. Про затвердження положення про технічне обслуговування устаткування підприємств гірничо-металургійного комплексу: наказ Міністерства промислової політики України № 285 від 15.06.2004 р. (Положення, п. 2.2).

13. Административное право / под ред. Л. Л. Попова. Москва : Юристъ, 2002. 699 с.

14. Серёгин А. В. Сущность общественного порядка и общественной безопасности как объектов административно-правовой системы / А. В. Серёгин // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. Москва, 1989. С. 12–21.

15. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.

16. Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения : монография / Б. П. Кондрашов. Москва : Изд-во «Щит-М», 1998. 296 с.

17. Небеский Ю. С. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Юрій Сергійович Небеский ; Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. Луганськ, 2008. 227 с.

18. Ліпкан В. А. Безпекознавство : навч. посіб. / В. А. Ліпкан. К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2003. 208 с.

19. Дзьобань О. П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення) : монографія / О. П. Дзьобань. Х. : Константа, 2006. 440 с.

20. Ikenberry J. After Victory. Institutions, Strategic Restrain, and the Rebuilding of Order After Major Wars. Princeton, N.J., 2001.

21. Шмидт Г. Философский словарь / Пер. с нем. М., 2003.

22. Bull H. The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics. N. Y.: Columbia University Press, 1977.

23. Философский энциклопедический словарь / под. ред. С. М. Ковалева и др. М., 1980. С. 356.

24. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : монографія / М. В. Лошицький. К., 1996.

25. Нагребельний В. П. Громадський порядок / В. П. Нагребельний // Юрид. енциклопедія. Т. 1. К., 1988. С. 639.

26. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. Х., 2001.

27. Колонтаевский Ф. Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях / Ф. Е. Колонтаевский : науч. доклад на соискание ученой степени докт. юрид. наук. М., 1996.

28. Корнієнко М. В. Роль органів внутрішніх справ України в охороні громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки / М. В. Корнієнко. Дніпропетровськ, 2001.

29. Загальна теорія держави і права : навчальний посібник / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков. К., 1999.

30. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка / М. И. Еропкин. М.: Юриздат. 1965. 216 с.

31. Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка / Л. Л. Попов. М.: Юр. лит. 1973. 328 с.

32. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж. ; под ред. Крутоголова М. А. М.: Прогресс. 1973.

33. Кобзар О. Ф. Співвідношення та значення понять «громадський порядок», «правопорядок» та «громадська безпека» / О. Ф. Кобзар // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 29(2.3). С. 126–129. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2014\\_29%282.3%29\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29%282.3%29_31)

34. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Х., 2000. С. 3–12.

35. Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 09.12.2015 №3673- VI// Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2012. № 9. Ст. 64.

36. Радюшин Я.Н. Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности : дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 17.

37. Пономарьов С.П. – Поняття та зміст громадського порядку: проблеми охорони/ С.П. Пономарьов// Право. ua № 2 «Адміністративне право». 2015.

38. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України / О. М. Бандурка. Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.

39. Злочинність в Україні: опублікована шокуюча статистика за 2017 рік. [Електронний ресурс] URL: <http://expres.ua/news/2017/09/05/260751-zlochynnist-ukrayini-opublikovana-shokuyucha-statystyka-2017-rik>

40. Коваленко А. В. Поліція як суб'єкт запобігання злочинності/ А. В. Коваленко// Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 37.

### Анотація

**Толстоносов Д. Ю. Поліваріативність підходів до визначення понять «громадська безпека» та «громадський порядок».** – Стаття.

В статті проаналізовано поліваріативність підходів до визначення та розуміння понять «громадська безпека» та «громадський порядок» в контексті їх забезпечення. Досліджено актуальні наукові джерела, що висвітлюють позиції щодо тлумачення відповідних понять, а також нормативно-правові акти, що їх регламентують. Наведено короткий порівняльний аналіз, на підставі якого стає зрозумілим питання можливого їх співвідношення.

*Ключові слова:* безпека, громада, порядок, забезпечення, співвідношення понять.

### Аннотация

**Толстоносов Д. Ю. Поливариативности подходов к определению понятий «общественная безопасность» и «общественный порядок».** – Статья.

В статье проанализирована поливариативности подходов к определению и пониманию понятий «общественная безопасность» и «общественный порядок»

в контексте их обеспечения. Исследованы актуальные научные источники, освещающие позиции относительно толкования соответствующих понятий, а также нормативно-правовые акты, которые их регламентируют. Приведен краткий сравнительный анализ, на основании которого становится понятным вопрос возможного их соотношения.

*Ключевые слова:* безопасность, общество, порядок, обеспечение, соотношение понятий.

### Summary

**Tolstonosov D. Yu. Polivariativity of approaches to definition concept “public security” and “public order”.** – Article.

The article analyzes the multivariate approaches to defining and understanding the concepts of “public safety” and “public order” in the context of their provision. Actual scientific sources, explaining positions on the interpretation of relevant concepts, as well as the regulatory acts regulating them, are investigated. A brief comparative analysis is given, on the basis of which the question of the possible correlation of the relevant concepts becomes clear.

*Key words:* security, community, order, provision, correlation of concepts.

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.25

*А. В. Баско**аспірант кафедри адміністративного та кримінального права  
юридичного факультету  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

### КЛАСИФІКАЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Місцеве самоврядування є важливим елементом державного устрою України, від ступеня раціональності організації та ефективності діяльності якого залежить демократичність функціонування державного та суспільного ладу в цілому. В той же час, існуюча в Україні система місцевого самоврядування характеризується істотним впливом пережитків радянського періоду жорсткої централізації місцевих рад народних депутатів, одним із наслідків чого є нечіткість класифікації органів місцевого самоврядування. Зумовлена проблема має не лише теоретичний, а прикладний характер, оскільки неточне визначення класифікаційних ознак різноманітних органів місцевого самоврядування в кінцевому підсумку призводить до некоректної законодавчої регламентації їх повноважень, що призводить до зниження рівня ефективності усєї системи місцевого самоврядування. Крім того, в процесі уже проведених етапів реформи місцевого самоврядування, зокрема, створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), виникли нові типи органів місцевого самоврядування, що не охоплюються розробленими раніше класифікаціями.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання класифікації органів місцевого самоврядування в Україні тією чи іншою мірою розкривалися у працях таких учених, як В. Грובה, П. Біленчук, В. Кравченко, Я. Журавель, М. Корнієнко та деяких інших, але запропоновані класифікації характеризуються деякою неповнотою, зокрема, не враховують специфіки правового статусу сільських, селищних, міських голів, а також не відображають змін у системі місцевого самоврядування України, що вже відбулися в процесі децентралізації державної влади та утворення ОТГ.

Враховуючи викладене, метою цієї статті є дослідження основних наукових підходів до класифікації органів місцевого самоврядування в Україні та розробка такої їх класифікації, що відповідає сучасним тенденціям децентралізації державної влади.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття органу місцевого самоврядування є абстрактною правовою категорією, що включає в себе цілу низку різноманітних суб'єктів системи місцевого самоврядування. Ця різноманітність має враховуватися при аналізі правового статусу органів місцевого самоврядування, порядку їх створення, функціонування та взаємовідносин між собою, з органами державної влади та територіальними громадами, що зумовлює потребу у здійсненні класифікації органів місцевого самоврядування. У вітчизняній юридичній літературі сформувався два основних підходи до подібної класифікації. Так, деякі автори пропонують класифікувати суб'єкти місцевого самоврядування в цілому, включаючи до такої класифікації не тільки органи місцевого самоврядування, а й інших суб'єктів – територіальні громади, органи самоорганізації населення тощо [4, с. 137-138]. У той же час, інші науковці обмежуються лише класифікацією органів місцевого самоврядування, залишаючи поза її межами територіальні громади, органи самоорганізації населення та асоціації органів місцевого самоврядування [6, с. 61]. Обидва зазначені підходи мають однакове право на існування, однак вибір конкретного методологічного прийому класифікації має залежати, у першу чергу, від предмета та мети безпосереднього наукового аналізу. Оскільки предметом нашого дослідження є організація та діяльність саме органів місцевого самоврядування, а не усєї сукупності його суб'єктів, вважаємо за доцільне обмежитися вужчим класифікаційним підходом.

У науковій літературі традиційно виділяться декілька підстав класифікації органів місцевого самоврядування – за способом формування, за порядком прийняття рішень, за місцем та функціональним призначенням у системі місцевого самоврядування тощо. Так, за способом формування В. П. Грובה пропонує виділяти виборні та постійні органи місцевого самоврядування [4, с. 139]. За такого підходу до виборних органів слід відносити місцеві ради усіх рівнів, сіль-

ських, селищних, міських голів, а також старост, а до постійних – органи, персональний склад яких формується на невизначений строк відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», тобто виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, а також апарати місцевих рад усіх рівнів. За порядком прийняття рішень виділяються одноособові та колегіальні органи місцевого самоврядування. Відповідно одноособовими органами є сільські, селищні, міські голови та старости, а колегіальними – місцеві ради усіх рівнів та їх виконавчі органи [4, с. 138].

Нормативною основою класифікації органів місцевого самоврядування в Україні є положення ст. 140 Конституції України та ч. 2 ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», однак законодавча класифікація має певні недоліки, оскільки містить єдиний перелік класифікації за різними підставами одночасно – за рівнем діяльності та функціональним призначенням. В залежності від основних функцій, що покладаються на той чи інший орган місцевого самоврядування, вони традиційно поділяються на представницькі та виконавчі [9, с. 11], однак якщо розуміння природи представницького органу серед вітчизняних авторів є достатньо узгодженим, то питання про те, які саме органи місцевого самоврядування мають визначатися як представницькі, залишається дискусійним. У цілому, представницькими органами місцевого самоврядування визначаються виборні колегіальні органи, що представляють місцеве населення та приймають рішення від його імені [5, с. 141; 6, с. 61]. Тут простежуються дві основні функції представницького органу – здійснення представництва інтересів місцевої громади (громад) та прийняття локальних нормативно-правових актів.

Представницькими органами місцевого самоврядування є місцеві ради, проте дискусія щодо кола цих органів точиться саме навколо питання, ради якого рівня мають визнаватися представницькими органами місцевого самоврядування. Так, П. Біленчук та В. Кравченко наголошують, що представницькими є тільки органи, що представляють місцеві громади, тобто сільські, селищні та міські ради [1, с. 27], окремо зазначаючи, що обласні та районні ради не можуть вважатися представницькими [1, с. 32]. З іншого боку, В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко доводять, що районні та обласні ради, хоча і мають значну специфіку, але також є представницькими органами місцевого самоврядування [7, с. 725]. Значною мірою подібна розбіжність у поглядах зумовлена неузгодженістю різних положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, ст. 1 цього Закону визначає представницький орган місцевого самоврядування як виборний орган (раду), що складається з депутатів і відповідно до

закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. В той же час, ст. 10 цього ж Закону, що має назву «Ради – представницькі органи місцевого самоврядування» стосується як сільських, селищних та міських рад (ч. 1. ст. 10), так і районних та обласних рад (ч. 2 ст. 10).

На нашу думку, остання позиція є більш обґрунтованою, і поняття «представницький орган місцевого самоврядування» має охоплювати усі рівні місцевих рад – від сільських до районних, що зумовлюється їх правовою природою та функціональним спрямуванням. Для того щоб орган місцевого самоврядування міг вважатися представницьким, він повинен відповідати ознакам виборності, колегіальності, здатності представляти інтереси територіальної громади та приймати рішення від її імені. Перші дві ознаки притаманні усім без винятку місцевим радам і безпосередньо випливають із Конституції України та Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві вибори». Ознака здатності представляти інтереси територіальної громади також притаманна місцевим радам усіх рівнів, але реалізується ними у різних формах. Якщо сільська, селищна, міська ради здійснюють представництво однієї чітко визначеної територіальної громади, то районні та обласні ради здійснюють спільне представництво інтересів територіальних громад відповідного району чи області, при цьому коло громад, що охоплені таким представництвом, також чітко визначене і впливає за адміністративно-територіального устрою. Районні та обласні ради також наділені правом приймати рішення з віднесених до їх повноважень питань (ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Виходячи з викладеного, можна зробити однозначний висновок, що районні та місцеві ради також мають класифікуватися як представницькі органи місцевого самоврядування.

Більшість вітчизняних авторів, ґрунтуючись на відмінностях у правовому статусі між сільськими, селищними, міськими радами з одного боку та районними і обласними з іншого, виділяють два рівні представницьких органів місцевого самоврядування – перший або базовий, куди відносяться сільські, селищні та міські ради, та другий або регіональний, що включає районні та обласні ради [6, с. 62]. Загалом така класифікація видається правильною, але дещо не точною та такою, що не відповідає європейському досвіду діяльності місцевого самоврядування.

Дійсно, ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає обласні та районні ради як один елемент системи місцевого самоврядування, а ст. 43 цього ж Закону дає єдиний перелік повноважень цих рад, що зрештою і призводить до хибного висновку про наявність лише двох рівнів

місцевих рад – базового та регіонального, але це не відповідає структурі адміністративно-територіального устрою України, що має трирівневу структуру (базовий, районний та обласний рівень). Також слід мати на увазі, що повноваження районних та обласних законодавством можуть диференціюватися галузевими законодавчими актами. Зокрема, у сфері земельних правовідносин, що є однією із найважливіших предметних сфер компетенції органів місцевого самоврядування, Земельний кодекс України (далі – ЗКУ) окремо визначає повноваження обласних рад (ст. 9 ЗКУ) та районних рад (ст. 10 ЗКУ), при чому тут явно простежується субсидіарний характер повноважень місцевих рад: основні повноваження надаються місцевим радам базового рівня, районним – ті, що не можуть бути ефективно реалізовані на рівні села, селища чи міста, а обласним – ті, що найбільш ефективно можуть реалізуватися саме на рівні області. На наш погляд, такий підхід ідентичний розглянутій раніше французькій моделі місцевого самоврядування, що складається з трьох рівнів – комуни, департаменту та регіону [10, с. 14], та представлений відповідними радами.

Наведене дозволяє зробити висновок про те, що районні та обласні ради мають розглядатися в якості окремих рівнів представницьких органів місцевого самоврядування, тому вважаємо за доцільне запропонувати таку класифікацію представницьких органів місцевого самоврядування в залежності від рівня їх діяльності: представницькі органи базового рівня (сільська, селищна, міська ради); представницькі органи субрегіонального рівня (районні ради); представницькі органи регіонального рівня (обласні ради).

Ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що виконавчі органи рад – це органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами. Таке визначення виконавчих органів місцевих рад відображає ряд проблем, притаманних системі місцевого самоврядування України.

Специфічною рисою правового статусу виконавчих органів сільських, селищних та міських рад є те, що вони є окремим самостійним елементом системи місцевого самоврядування, але при цьому створюються відповідними радами і їм підпорядковані. Ст. 11 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» дає відкритий перелік виконавчих органів місцевих рад базового рівня, визначаючи, що ними можуть бути виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Закон визначає, що виконавчі органи сільських, селищних та міських рад створюють-

ся цими радами, їм підконтрольні та підзвітні, проте механізм взаємодії виконавчих комітетів та інших виконавчих органів (відділів, управлінь тощо) законодавчо не прописаний взагалі.

Недосконалість законодавства зумовлює виникнення практичних проблем, пов'язаних із формуванням виконавчих органів місцевих рад у селах з невеликою кількістю населення. Ч. 3 ст. 11 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що в сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися; у цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Загалом проблема неспроможності дрібних громад, поєднана з небажанням місцевого населення об'єднуватися з сусідніми територіальними громадами, досить часто призводить до того, що виконавчі органи сільських рад дрібних громад не створюються [7, с. 4.], а наведене вище положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» лише частково знімає зазначену проблему. По-перше, навіть якщо сільська рада приймає рішення про відмову від створення виконкому, його повноваження у сфері управління земельними та природними ресурсами сільському голові не передаються і виявляються фактично заблокованими. І по-друге, не виключається ситуація, коли сільська рада не зможе ані сформувати виконком, а ні прийняти рішення про передачу його повноважень сільському голові, тоді виявиться заблокованим увесь спектр повноважень виконавчого комітету. В той же час, розглянута раніше польська система місцевого самоврядування взагалі передбачає, що у сільських гмінах виконавчі органи місцевої ради не створюються взагалі, а їх функції виконує війт одноособово [23, с. 80]. На нашу думку, буквально запозичення польської моделі навряд чи доцільне, оскільки в умовах, коли сільська рада дрібної громади має право сформувати свій виконком і буде його позбавлена, це має розглядатися однозначно як обмеження прав місцевого самоврядування. З іншого боку, механізм виходу із зазначеної проблеми має бути розроблений, для чого ч. 3 ст. 11 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонуємо викласти в такій редакції: «У територіальних громадах, які налічують до 500 жителів, функції виконавчого органу сільської ради виконує сільський голова, якщо сільська рада не прийняла рішення про створення колегіального виконавчого органу».

Іншим проблемним питанням формування системи органів місцевого самоврядування в Україні є відсутність виконавчих органів у районних та обласних рад, що є наслідком поло-

ження ч. 4 ст. 140 Конституції України, яка визначає, що районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. У свою чергу це призводить до того, що ряд повноважень місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях законодавство перекладає на місцеві державні адміністрації. Зокрема, відповідно до низки положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» вони забезпечують виконання регіональних програм соціально-економічного розвитку та інших галузевих програм (освітніх, природоохоронних тощо), які приймаються районними чи обласними радами. На нашу думку тут має місце явне порушення принципу самостійності та відповідальності місцевого самоврядування, що є неогрунтованим втручанням держави у його діяльність. Однак розв'язання зазначеної проблеми вимагає перегляду статусу районних та обласних рад на рівні Конституції України, що потребує окремого наукового дослідження.

Особливе місце в системі органів місцевого самоврядування посідає сільський, селищний, міський голова, оскільки він не може бути віднесений ні до представницьких, ні до виконавчих органів місцевого самоврядування, одночасно з цим приймаючи участь у роботі і тих, і тих, оскільки відповідно до ч. 3 ст. 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Подібний статус має також і староста, який відповідно до ст. 14-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, і є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою. Оскільки сільський, селищний та міський голови, а також старости поєднують виконання представницьких та виконавчих функцій, то на нашу думку, в класифікації органів місцевого самоврядування за функціональним призначенням їх слід розглядати як представницько-виконавчі органи.

Класифікація органів місцевого самоврядування за рівнем діяльності в цілому має співпадати з адміністративно-територіальним устроєм України і включати органи базового рівня села, селища та міста, субрегіонального рівня району та регіонального рівня області. Варто відзначити, що класифікація за цією ознакою має ряд проблемних питань, що зумовлені як інерційним впливом радянської системи місцевих рад, так новітніми явищами, зумовленими процесами утворення ОТГ.

Районний поділ великих міст та існування районних рад та їх виконавчих органів у містах з районним поділом є наслідком радянської моде-

лі організації місцевих рад. У ході розробки Конституції України 1996 р. її автори не наважилися скасувати таку структуру, однак і відійшли від її обов'язковості. Ч. 2 ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради, які в свою чергу утворюють виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету. Подібне формулювання закріпило компромісне рішення щодо існування органів місцевого самоврядування на рівні районів у містах, не порушуючи при цьому самоврядних прав міських рад та їхніх виконавчих органів [8, с. 52]. Зараз у переважній більшості міст з районним поділом районні ради та їх виконавчі органи припинили своє існування, а відповідні повноваження достатньо успішно виконуються міськими радами та їх виконавчими органами, в той же час, виходячи з принципу демократичності місцевого самоврядування, представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування на рівні району міста мають створюватися, якщо це відповідає інтересам територіальної громади.

Ряд авторів є прихильниками ідеї обов'язково утворення органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом. Так, В. Борденюк зазначає, питання діяльності районних рад та їх виконавчих органів у містах вимагає принципового нового законодавчого врегулювання, що б гарантувало неможливість їх ліквідації [2, с. 77]. На нашу думку, такий підхід є занадто радикальним і не повною мірою відповідає природі місцевого самоврядування, оскільки його носієм є територіальна громада міста в цілому, а не її окремі частини, тому примусове відчуження самоврядних прав територіальної громади на користь її певної частини є неприпустимим.

Проблема існування органів місцевого самоврядування на рівні нижчому, ніж базовий має й інший аспект. В процесі утворення ОТГ повноцінні органи місцевого самоврядування формуються лише на рівні власне ОТГ, а на рівні менших громад, що приєднуються, лише обирається староста, представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування не утворюються. Така модель в принципі має право на існування, проте зарубіжний досвід діяльності об'єднаних громад має і більш ефективні моделі представництва інтересів громад населених пунктів, що об'єднуються. Раніше ми розглядали польську модель організації місцевого самоврядування на базовому рівні, яка передбачає створення солтиств у гмінах та мікрорайонів у містах, і важливо відзначити, що на рівні солтиств та мікрорайонів утворюються як представницькі, так і виконавчі органи. Проте ці органи не є самостійними, їхні повноваження ви-

значаються радою гміни, а порядок діяльності – її статутом [10, с. 70].

Ми вважаємо, що питання діяльності органів місцевого самоврядування на рівні нижчому ніж базовий, має вирішуватися одноманітно для усіх типів громад – як міст з районним поділом, так і ОТГ, та ґрунтуватися на визнанні територіальної громади основним носієм права місцевого самоврядування. З цією метою в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» необхідно закріпити право ОТГ та територіальної громади міста з районним поділом утворювати в частинах відповідних громад представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, а також делегувати їм частину своїх повноважень. Проте реалізація цього положення вимагає внесення змін також до Конституції України і потребує окремих наукових досліджень.

Враховуючи викладене, можна запропонувати таку авторську класифікацію органів місцевого самоврядування в Україні:

1) у залежності від способу формування – виборні (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, районні ради в містах, сільські, селищні та міські голови, старости) та постійні (виконавчі органи місцевих рад) органи;

2) за порядком прийняття рішень – одноособові (сільські, селищні та міські голови, старости) та колегіальні (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, районні ради в містах, виконавчі органи місцевих рад) органи;

3) за рівнем діяльності – органи регіонального рівня (обласні ради, міські ради міст Києва та Севастополя), субрегіонального рівня (районні ради), базового рівня (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи) та суббазового рівня (районні в містах ради та їх виконавчі органи, а також старости);

4) за функціональним призначенням – представницькі (сільські, селищні, міські ради, обласні та районні ради, районні ради в містах), виконавчі (виконавчі органи сільських, селищних, міських та районних в містах рад), а також представницько-виконавчі (сільські, селищні, міські голови, старости) органи.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Проведене дослідження показує, що існуючі у вітчизняній юридичній науці класифікації органів місцевого самоврядування є неповними та деякою мірою застарілими, що створює перешкоди у механізмі правового регулювання діяльності вітчизняної системи місцевого самоврядування. Запропонована авторська класифікація дозволяє усунути зазначені недоліки та модернізувати нормативно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. В свою чергу, це вимагає подальших досліджень та пошуків оптимального законодавчого закріплення правових

статусів органів місцевого самоврядування, які б відповідали їх природі та сутнісним класифікаційним ознакам.

### Література

1. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні. Київ: Атіка, 2000. 304 с.
2. Борденюк В. Місцеве самоврядування в районах міст з районним поділом як форма децентралізації управління. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 1. С. 72–79.
3. Бровко О. В. Становлення та розвиток теоретичних основ місцевого самоврядування в історії політичної думки. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2015. Вип. 18. С. 24–30.
4. Грובה В. П. Класифікація суб'єктів системи місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2010. № 17. С. 135–144. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/app\\_2010\\_17\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2010_17_14).
5. Грובה В. П. Органи місцевого самоврядування як інституціональна основа системи місцевого самоврядування. *Форум права*. 2011. № 4. С. 139–144. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2011\\_4\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_4_25).
6. Журавель Я. Класифікація органів місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 4. С. 61–64.
7. Конституційне право України. Академічний курс: у 2 т. Київ: Юридична думка, 2006. Т. 2 / заг. ред. Ю. С. Шемшученко, 800 с.
8. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. пос. Київ: Алерта, 2005. 144 с.
9. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. Київ: МАУП, 2004. 432 с.
10. Кухарева Г. Розвиток публічного управління Франції: досвід для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 4 (35). С. 13–20.

### Анотація

**Баско А. В. Класифікація органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації державної влади.** – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню теоретичних та практичних проблем класифікації органів місцевого самоврядування в Україні. Автором зроблено висновок про те, що існуючі у вітчизняній правовій науці підходи до такої класифікації є неповними та застарілими, зокрема не враховується специфіка правового статусу сільських, селищних та міських голів, а також особливості нових органів місцевого самоврядування, що утворюються в процесі добровільного об'єднання територіальних громад. Проведене дослідження дозволило запропонувати авторську класифікацію органів місцевого самоврядування, що передбачає їх поділ у залежності від способу формування на виборні та постійні, за порядком прийняття рішень – на одноособові та колегіальні, за рівнем діяльності – органи регіонального, субрегіонального, базового та суббазового рівнів, а за функціональним призначенням – представницькі, виконавчі та представницько-виконавчі органи.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, класифікація органів місцевого самоврядування, представницькі, виконавчі органи місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад, децентралізація державної влади.



### Аннотация

**Баско А. В. Классификация органов местного самоуправления в условиях децентрализации государственной власти. – Статья.**

Статья посвящена исследованию теоретических и практических проблем классификации органов местного самоуправления в Украине. Автором сделан вывод о том, что существующие в отечественной правовой науке подходы к такой классификации являются неполными и устаревшими, в частности не учитывается специфика правового статуса сельских, поселковых и городских голов, а также особенности новых органов местного самоуправления, образующихся в процессе добровольного объединения территориальных общин. Проведенное исследование позволило предложить авторскую классификацию органов местного самоуправления, которая предусматривает их разделение в зависимости от способа формирования на выборные и постоянные, в порядке принятия решений – на единоличные и коллегиальные, по уровню деятельности – органы регионального, субрегионального, базового и суббазового уровней, а по функциональному назначению – представительные, исполнительные и представительско-исполнительные органы.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, органы местного самоуправления, классификация органов местного самоуправления, представительные, исполнительные органы местного самоуправления, объеди-

нения территориальных общин, децентрализация государственной власти.

### Summary

***Basko A. V. Classification of local self-government bodies in the conditions of decentralization of state power. – Article.***

The article is devoted to the research of theoretical and practical problems of classification of local self-government bodies in Ukraine. The author concludes that the existing approaches to such classification in the national legal science are incomplete and outdated, in particular, the specifics of the legal status of rural, settlement and city mayors are not taken into account, as well as the peculiarities of new local self-government bodies formed in the process of voluntary association of territorial communities. The conducted research made it possible to offer the author's classification of local self-government bodies, which foresees their division according to the method of formation into elective and permanent ones, in order of decision-making – to single and collegiate bodies, by the level of activity – bodies of regional, subregional, base and sub-base levels. Functional designation – representative, executive and representative-executive bodies.

*Key words:* local self-government, local self-government bodies, classification of local self-government bodies, representative, executive bodies of local self-government, association of territorial communities, decentralization of state power.

УДК 342.25

*Ж. В. Грушко*  
аспірантка Інституту законодавства  
Верховної Ради України

## ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ДОГОВОРУ ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

**Постановка проблеми.** Збільшення ролі договору в житті українського суспільства обумовлено процесами правової та економічної інтеграції до ЄС та формуванням ліберальних цінностей демократичної правової держави. Це створює підвалини до всебілшого поширення та активного застосування диспозитивного договірного методу правового регулювання суспільних відносин. Тому закономірно, що сфера застосування договору в Україні не обмежується лише приватно-правовими (цивільними, господарськими) суспільними відносинами, а й поширюється на публічно-правові (адміністративні, муніципальні тощо) відносини.

Під час проведення широкомасштабної реформи, пов'язаної з децентралізацією влади в державі увага вчених прикута до нових її напрямів. Одним з них виступає співробітництво територіальних громад, засноване на договірних засадах.

Із прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [11] (далі – Закон про співробітництво) у правовий обіг введено нове юридичне поняття – «договір про співробітництво», що визначається як: договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування (ст. 1). При цьому кваліфікуючими ознаками договору про співробітництво територіальних громад є характеристики самого співробітництва територіальних громад. Згідно зі ч. 2 ст. 3 Закону про співробітництво, співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом.

Тому особливою є природа договору про співробітництво територіальних громад. Вона потребує ретельного вивчення з метою подальшого ефективного застосування таких договорів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Пізнання правової природи договору про співробітництво територіальних громад неможливе без звернення до правової природи самого місцевого самоврядування і співробітництва територіальних громад, тому в якості теоретичної основи нашого дослідження були використані наукові праці таких вчених, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. А. Куян, П. М. Любченко, Х. В. Приходько, А. С. Серебреннікова та ін.

Задля встановлення правової природи договору про співробітництво територіальних громад автор звернувся до загальнотеоретичних праць Л. Ю. Бельо, В. І. Борисової, В. В. Луця, В. Л. Яроцького, які досліджували сутність і зміст цивільного договору. Разом з цим, науковий інтерес становила правова природа господарських договорів. Їх досліджували такі науковці-юристи як М. А. Бояринцева, А. Гелич, В. С. Мілаш, О. В. Синьов, К. Є. Соляник та інші.

Питанням адміністративного договору приділяли увагу в своїх наукових працях такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, Р. О. Куйбіда та інші вітчизняні вчені.

Що ж стосується досліджень правової природи договору про співробітництво як таке та співробітництво територіальних громад, то в науковій юридичній літературі їм не було приділено належної уваги.

**Метою** статті є визначення правової природи договору про співробітництва територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Як ми вже зазначили, Закон України «Про співробітництво територіальних громад», поняття договору про співробітництво характеризує досить лаконічно, – це договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування.

Частиною 1 статті 9 цього Закону регламентовано, що співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно із цим та іншими законами сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проектів сільськими, селищними, міськими радами. Тому є необхідність сформулювати авторське визначення досліджуваного договору.

Загальновживаних значень терміна «договір» є три: договір як правочин, договір як зобов'язання, договір як документ [1, с. 125; 7, с. 453, 15, с. 576].

Як відомо, договір – це завжди правочин. Щодо договору як документа, то договір про співробітництво укладається у письмовій формі (ч. 2 ст. 8 Закону про співробітництво), а значить його завжди можна розглядати в аспекті документа.

Тому найбільшу цінність має визначення договору про співробітництво як зобов'язання. За за-

гальним правилом, зобов'язання розуміють як правовідношення у якому одна сторона (боржник) зобов'язана на користь іншої (кредитора) вчинити певну дію або утриматись від неї, а кредитор повинен оплатити цю дію. Якщо розглядати договір про співробітництво з позиції зобов'язання, то всі його сторони мають спільний інтерес. Співробітництво територіальних громад, як впливає із ст.1 Закону про співробітництво, здійснюється метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. Безпосередньо, – це реалізація якогось проекту, фінансування або створення об'єкта інфраструктури тощо. Сторони договору беруть участь у фінансуванні певних об'єктів та вчиняють дії не на користь одна одної, а задля реалізації спільної мети. У цьому і полягає особливістю такого зобов'язання.

Варто зауважити, що природа договорів про співробітництво залежить від форм співробітництва. До них відносяться:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2) реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень (ч. 1 ст. 4 Закону України про співробітництво) [11].

Кожна з цих форм і становить предмет досліджуваного договору. А залежно від предмету договору ми вирізняємо і природу самого договору. Тому пропонуємо виділяти дві групи договорів про співробітництва: з публічної природою або адміністративною та з приватною або з господарською.

Так, до публічно-правових належать договори у формі делегування виконання завдань одним суб'єктом іншому та утворення спільного органу управління. Вони певною мірою схожі на адміністративний договір.

З одного боку, адміністративний договір визнають як одну із форм правової взаємодії між владни-

ми інституціями, з другого – як необхідну складову етапу реалізації рішення, яке тягне за собою необхідність формування цивільно-правових відносин [2, с. 57]. Саме в розумінні останнього йдеться про нього в Кодексі адміністративного судочинства України. Погоджуємося із думкою К. Є. Солянника те, що віднесення адміністративного договору до джерел муніципального права є виправданим, оскільки такий договір є необхідною складовою для реалізації владного рішення і породжує права та обов'язки між суб'єктами муніципально-правових відносин у певній сфері [14, с. 147].

Однією з основних ознак адміністративного договору є адміністративна правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень при укладанні адміністративного договору [2, с. 56]. Вона виявляється в нормативно закріпленій за ним компетенції, тобто в сукупності їх юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються їм для виконання відповідних завдань і функцій. З огляду на положення Закону про співробітництво, повноваження на укладення таких договорів мають територіальні громади через сільські, селищні та міські ради. Тому поза сумнівом залишається наявність адміністративної правосуб'єктності у сторін договору про співробітництво.

Крім наведеної, до ознак адміністративного договору відносять публічно-правовий характер договірних зобов'язань; імперативно визначені умови договору за способом конструювання; мету договору – задоволення публічних інтересів (домінування суспільних цілей) [13]. Наявність цих ознак також присутня у досліджуваній категорії договорів.

Деякі дослідники до ознак адміністративного договору відносять неможливість односторонньої відмови від виконання зобов'язань і неможливість односторонньої зміни умов договору [2, с. 58]. Цікавим є те, що відповідно до Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон) від 27.08.2014 № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» [9] у розділі «Припинення договору» однією із підстав припинення є відмова від співробітництва однієї із сторін, що унеможливорює подальше здійснення співробітництва. До речі, і в приватно-правових договорах про співробітництво визначена така підстава припинення договору. Тому наявність можливості розірвання договору в односторонньому порядку підкреслює особливість договору про співробітництво від адміністративного.

Варто зауважити, що дослідники адміністративного договору є солідарними у тому, що незмінною їх ознакою виступає нерівність суб'єктів адміністративно-правових відносин. У випадку співробітництва територіальних громад, сторони

договору є рівноправними і метод субординації в них не застосовується. Схиляємося до думки, що нерівність сторін такого типу договору може лише доповнюватися партнерськими відносинами та наповнювати ці відносини новим змістом, коли субординація і координація зміцнюються погодженням із запровадженням реординації. Однак, у договірних відносинах співробітництва територіальних громад застосовується виключно диспозитивний метод та метод координації між сторонами договору.

Цікавою є думка М. А. Бояринцевої, яка не погоджується із виокремленням такого виду адміністративного договору як адміністративний договір про делегування повноважень [2, с. 59]. Так, Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що до компетенції обласної, районної ради належить право ухвалення рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад [10]. Проте в статті 43 наведеного Закону мова йде про делегування таких повноважень шляхом ухвалення рішення на пленарному засіданні відповідної ради. Більше того, таке право належить до кола питань, що вирішуються виключно на пленарному засіданні ради. Також зі змісту ст. 3 КАС України [16] та визначеному у ній понятті адміністративного договору впливає, що суб'єкт владних повноважень є тільки однією зі сторін такою угоди. Делегування повноважень завжди відбувається на підставі імперативної норми закону шляхом одностороннього волевиявлення суб'єкта таких повноважень. А тому не має підстав для виникнення договірних правовідносин у цій сфері. Ураховуючи, що Законом про співробітництво дозволяється територіальним громадам здійснювати делегування завдань, то можемо припустити, що договір про делегування можливий лише у рамках співробітництва.

Хоча, не зовсім зрозумілою видається правова конструкція «делегувати завдання». Що в юридичному сенсі означає поняття «завдання»? Виконання зазначених завдань неможливе без передачі суб'єктами відповідних прав та обов'язків. Таким чином, фактично мова йде про делегування суб'єктами не завдань, а окремих повноважень.

До групи договорів про співробітництво територіальних громад, що мають ознаки приватно-правового характеру належать, на нашу думку, договори, предметом яких є реалізація спільних проєктів, спільне фінансування та утворення спільних комунальних підприємств.

Ми не заперечуємо публічно-правову природу цієї групи договорів, оскільки їм властиві такі елементи: сторонами виступають суб'єкти владних повноважень; такі договори спрямовані на задоволення публічних інтересів (інтересів населення територіальних громад).

Однак, слід звернути увагу і на притаманні їм ознаки приватно-правового змісту. Територіальні громади визнаються учасниками цивільних правовідносин. Таким чином, повністю реалізується механізм участі цих публічних утворень у приватних відносинах – набуття цивільних прав і обов'язків через органи місцевого самоврядування (ст. 172 ЦК України), а також створення юридичних осіб (ч. 2 ст. 169 ЦК України) – зокрема, спільних комунальних підприємств як суб'єктів публічного права.

Автор погоджується з думкою про наявність у досліджуваному виді договорів елементів, що характеризують їх господарсько-правову природу.

Так, С. А. Подоляк, І. І. Бочкова пропонують розглядати господарський договір як домовленість, яка слугує юридичною (правовою) підставою виникнення зобов'язальних правовідносин, спрямована на досягнення соціально-правової мети [8, с. 97]. Ці ознаки повною мірою притаманні і договорам про співробітництво територіальних громад.

На користь приватно-правової складової у зміні природи досліджуваних договорів можемо навести ще й такі аргументи. Внаслідок здійснення господарської діяльності спільними комунальними підприємствами, останні отримують прибуток. Зрозуміло, що ці кошти будуть становити певний приватний інтерес для самого підприємства. До того ж, в жодному законі не заборонено таким підприємствам здійснювати емісію власних цінних паперів. Тому логічно, що така діяльність можлива. Вона окреслює приватний характер відносин, що виникають під час співробітництва. Крім цього, як впливає із змісту ст. 16 Закону про співробітництво, фінансування співробітництва може здійснюватися не лише за рахунок бюджетних коштів, але й за рахунок міжнародної фінансової допомоги, кредитних ресурсів тощо.

Поряд з цим, звернемо увагу на істотні умови господарського договору. Ними виступають предмет, строк і ціна. Проведений нами аналіз низки подібних договорів про співробітництво територіальних громад [4; 5; 6] свідчить про наявність в них відповідних умов.

Підтримуємо думку В. С. Мілаш, що публічна компонента надає господарському договору конкретизуючого та динамічного характеру [8, с. 119], що особливо проявляється в договорах про співробітництво територіальних громад, пов'язаних з реалізацією спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів; утворення

суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів.

**Висновки.** Безсумнівно, що договори про співробітництво мають особливу правову природу. Вважаємо, що їм притаманна змішана (публічно-приватна) правова природа. Деякі з них, предметом яких є делегування повноважень та утворення спільного органу мають переважно публічну природу, а всі інші – переважно приватну. Договір про співробітництво необхідно розуміти як специфічне правовідношення двох і більше рівноправних суб'єктів, яке полягає у здійсненні прав та виконанні обов'язків, спрямованих на досягнення спільного публічно-приватного інтересу.

### Література

1. Бельо Л. Ю. Договір: деякі аспекти поняття // Актуальні проблеми держави і права. 2012. Вип. 63. С. 453–459. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2012\\_63\\_70](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2012_63_70).
2. Бояринцева М. А. Адміністративний договір: суб'єктний склад і склад елементів договору // Адміністративне право і процес. 2015. № 1 (11). С. 55–64.
3. Гелич А. Утворення спільних комунальних підприємств, установ, організацій як форма співробітництва територіальних громад // Юридична Україна. 2014. Вип. № 10. С. 66–71.
4. Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Якісні дороги – міст до об'єднання громадян» від 21 листопада 2016 року. 5 с.
5. Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Пожежна охорона – запорука профілактики виникнення пожеж» від 06 грудня 2016 року. 5 с.
6. Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Реконструкція системи теплопостачання з встановленням енергозберігаючих твердопаливних котлів в Перелюбській ЗОШ – III ст.» від 01 березня 2017 року. 4 с.
7. Луць В. В. До питання про сутність і зміст цивільно-правового договору // *Приватне право*. 2013. С. 118–128.
8. Мілаш В. С. Перспективи модернізації договірних правовідносин у сфері господарювання: монографія / В. С. Мілаш; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 227 с.
9. Наказ Мінрегіону від 27.08.2014 № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс] Офіційний сайт Міністерства регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/paryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytkmistsevoho-samovryaduvannya/spivrobotnytstvo/nakazi-minregionu/nakaz-minregionu-vid-27-08-2014-233-pro-zatverdzhennya-primirnih-form-dogovorivpro-spivrobotnitstvo-teritorialnih-gromad-2/>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР станом на 07 лютого 2016 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
11. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII станом на 17 червня 2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
12. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/reestr-01.02.2017.pdf>.
13. Синьов О. В. Ознаки та сутність адміністративного договору / [Електронний ресурс]. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/sociology/2012/183-171-8.pdf>.
14. Соляник К. Є. Система джерел муніципального права // *Право та інновації*. 2015. Вип. № 1(9). С. 142–147.
15. Цивільне право : підручник. У 2 т. Т. 2 / В. І. Борисова (кер. авт. кол.), Л. М. Баранова, Т. І. Бегова [та ін.] ; за ред. В. І. Борисової, І. В. Спасиво-Фатеевої, В. Л. Яроцького. Х. : Право, 2011.
16. Кодекс адміністративного судочинства України / [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/2747-15>.

### Анотація

**Грушко Ж. В. До питання про правову природу договору про співробітництво територіальних громад.** – Стаття.

Стаття присвячена проблемам визначення правової природи договору про співробітництво територіальних громад в сучасній правовій доктрині. Автором здійснений критичний аналіз проблем та існуючих підходів до визначення сутності договору про співробітництво територіальних громад.

*Ключові слова:* договір про співробітництво територіальних громад, правова природа договору про співробітництво, зміст договору про співробітництво.

### Аннотация

**Грушко Ж. В. К вопросу о правовой природе договора о сотрудничестве территориальных общин.** – Статья.

Статья посвящена проблемам определения правовой природы договора о сотрудничестве территориальных общин в современной правовой доктрине. Автором осуществлен критический анализ проблем и существующих подходов к определению сущности договора о сотрудничестве территориальных общин.

*Ключевые слова:* договор о сотрудничестве территориальных общин, правовая природа договора о сотрудничестве, содержание договора о сотрудничестве.

### Summary

**Hrushko Zh. V. On the legal nature of the agreement on cooperation of territorial communities.** – Article.

The article is devoted to the problems of determining the legal nature of the agreement on cooperation of territorial communities in the modern legal doctrine. The author carried out a critical analysis of the problems and existing approaches to the definition of the essence of the agreement on cooperation of territorial communities.

*Key words:* agreement on cooperation of territorial communities, legal nature of the cooperation agreement, content of the cooperation agreement.

УДК 342.56

**Ю. Р. Мірошніченко**  
доктор юридичних наук,  
професор кафедри конституційного права, теорії та історії держави і права  
ННІП імені князя В. Великого ПрАТ «ВНЗ «МАУП»

### ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ЄДНОСТІ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Єдність судової практики є однією з фундаментних засад здійснення судочинства. У провідних демократичних державах її утвердженню та засобами забезпечення надається пріоритетне значення. Яка ж роль єдності судової практики у правовій системі України та необхідність її забезпечення?

Ні для кого не є новиною, що завдяки єдності судової практики реалізується конституційний принцип рівності всіх громадян перед законом і судом, а вирішення аналогічних справ по різному може призвести до порушення законних очікувань осіб, які звертаються за судовим захистом.

Саме єдність судової практики найкращим чином відповідає вимогам передбачуваності, верховенству права й ефективному захисту прав людини [1].

Своєчасна оцінка стану реалізації принципу єдності судової практики є необхідною умовою забезпечення вдосконалення правотворчої діяльності, оптимізації всієї системи існуючого законодавства і відповідного масиву конституційно-правових приписів. Йдеться про своєчасні і необхідні рекомендації як при підготовці абсолютно нових законопроектів, так і внесення змін до чинних нормативно-правових актів. При цьому слід враховувати, що сучасне вітчизняне законодавство протягом останніх десятиліть перебуває в стадії активного правового розвитку. Окремих галузей права це стосується в більшій мірі, інших – в меншій, проте не викликає сумніву, що подолання прогалів і колізій сучасного українського законодавства, як і усунення інших дефектів правового регулювання, неможливо без активної участі в цих процесах органів судової влади, що робить питання про реалізацію принципу єдності судової практики особливо актуальним [2].

Актуальність проблеми конституційно-правового забезпечення принципу єдності судової практики визначається цілим комплексом обставин правового, політичного і соціального характеру. Виступаючи одним з найважливіших принципів сучасного українського конституціоналізму, принцип однаковості судової практики є однією з основних гарантій реалізації конституційного положення про рівність всіх перед законом і судом.

Проблема реалізації принципу єдності судової практики в її конституційно-правовому вимірі, незважаючи на недостатню вивченість, на сучас-

ному етапі розвитку вітчизняної конституційної науки є однією з найбільш важливих в теоретичному дискурсі, присвяченому сучасному конституціоналізму. Величезне значення дана проблема має і в контексті вирішення питань про оптимізацію механізмів захисту прав і свобод людини і громадянина.

Дослідженням окремих аспектів даної теми займалися як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, серед яких можна відзначити: С. Н. Братуся, А. Б. Венгерова, В. Беляневича, В. Жукова, В. Н. Карташова, О. Кота, А. В. Малько, М. Н. Марченка, А. Осетинського, О. Пасенюка, П. Пилипчука, А. Потьомкіна, Я. Романюка, М. Сірого, В. Таткова, С. Шевчука та ін. Проте у своєму концептуальному системному вигляді проблема конституційно-правових аспектів принципу єдності судової практики на даний момент все ще не отримала повноцінного узагальнення.

Судова практика, виступаючи в якості однієї з найважливіших характеристик правової системи, фактично виступає індикатором стану правової системи, показником ефективності судової системи, засобом легітимації державно-владних інститутів і т.п. Будучи частиною правової системи, характеризуючись як складне і багатоаспектне поняття, судова практика виступає засобом охорони правопорядку та зміцнення законності.

Судову практику необхідно розглядати в поєднанні динамічних і статичних аспектів. Так, по-перше, судова практика – це діяльність судів по застосуванню законів при вирішенні спірних, що відносяться до компетенції даного суду, ситуацій, а також використання досвіду і результату цієї діяльності при здійсненні правосуддя. По-друге, судова практика – це умова вдосконалення законодавства. Судова практика повинна розглядатися як фактор зміцнення законності і не повинна суперечити чинному законодавству. По-третє, судову практику необхідно розуміти в єдності певного виду судової діяльності, пов'язаної з виробленням правових положень, а також самих результатів цієї діяльності [3].

Таким чином, в сучасній юридичній науці сформувався кілька підходів до визначення поняття «судова практика»:

- розгляд судової практики в загальносоціологічному значенні як накопиченого досвіду правозастосування;

- розгляд судової практики як всього масиву правозастосовчих рішень, незалежно від того, виробляються чи в процесі її формування відповідні правові положення чи ні;

- розгляд судової практики як результату діяльності судів вищих інстанцій, в процесі якої виробляються правові положення, володіють певним ступенем узагальненості, загального визнання і обов'язковості;

- розгляд судової практики як сформованих традицій правозастосування, які виступають основою для формування правових положень, під час розгляду та вирішення судами відносно однорідних справ, в процесі багаторазового й однакового застосування норм до недостатньо або частково врегульованих суспільних відносин, поза чіткою прив'язкою до рівня судової інстанції.

Єдність судової практики впливає із фундаментальних постулатів верховенства права – незалежності і безсторонності судів, справедливості і рівності, що зумовлює однакове застосування судами положень закону при однакових фактичних обставинах. Свого часу М.М. Коркунов відзначав, що однією з головних умов правосуддя є застосування законів до всіх однаково, а це неможливо без однакової, усталеної судової практики. «Суд тому завжди схильний підтримувати саме те начало, яке вже прийнято попередньою практикою. Потрібні вельми серйозні і вагомні підстави, щоб схилити суд до зміни усталеної в ньому практики. Тому все більша ймовірність того, що раз прийняте судом рішення буде підтримуватися їм і в подальших рішеннях» [4]. В.М. Гайворонський, М.І. Тітов також зазначали, що додаткові можливості реалізації принципу верховенства права полягають у наданні судовій владі, поряд із функцією правозастосування, функції нормотворчої, тобто у визнання певних судових рішень так званими «прецедентами», як це робиться у споріднених системах права [5].

Питання забезпечення єдиних підходів до правильного застосування чинного законодавства судами загальної юрисдикції є одним із першочергових в організації здійснення правосуддя.

У сучасному українському законодавстві категорія «судова практика» використовується досить активно, проте, в цілому, ми спостерігаємо все ті ж проблеми (невизначеність, багатозначність, смислові невідповідності контексту та ін.), що залишає питання про коректне використання даної категорії на рівні судового правозастосування відкритим. В Україні немає цілісного бачення єдності судової практики, що, зокрема, пов'язано із переважно легістським та інструментальним тлумаченням конституції. Відповідно до такого праворозуміння конституція зводиться до системи правових приписів, які мають політико-правовий характер, і їхнє застосування суворо обумовле-

но ступенем їх законодавчої конкретизації. Конституційні положення виступають інструментом державної політики, за допомогою яких публічна влада реалізує свої функції [6].

Слід вказати на ту обставину, що повноцінна реалізація принципу однаковості судової практики виступає як важливий фактор нормалізації суспільно-політичної ситуації в суспільстві і державі, покликаний, в першу чергу, забезпечити реалізацію конституційного принципу прав і свобод людини як найвищої цінності (ст. 3 Конституції України). В основі принципу єдності судової практики лежить принцип єдності і застосування закону.

Повноцінна реалізація принципу єдності судової практики виступає важливим елементом процесу забезпечення однакового застосування судами правових норм, що, в свою чергу, виступає показником ефективності судової системи в цілому. При цьому, основне завдання і кінцева мета реалізації принципу єдності судової практики – не тільки добитися уніфікованого і формалізованого правового простору, але і забезпечення конституційних принципів положень про верховенство Конституції.

Це створює гарантії визначеності і справедливості процесу у суддівській діяльності, що дозволяє уніфікувати судову практику, про що професор С. Шевчук пише так: «Завдяки уніфікації судової практики досягається зменшення навантаження на суди, оскільки суб'єкти права та адвокати знають, як вирішуються подібні справи, орієнтиром розгляду яких служать рішення верховних (касаційних) судів. Якщо практика єдина та зрозуміла з певного правового питання, тоді немає жодного сенсу перевантажувати судову систему позовними заявами. Суди нижчого рівня також, здебільшого, приймають свої рішення, беручи за основу рішення судів касаційної інстанції, що знижує вірогідність їх оскарження» [7].

Так, Л.Н. Дегтярева, розглядаючи конституційний принцип рівності всіх перед законом, вказує на той факт, що він включає в себе наступні елементи: відсутність в законодавчих актах будь-яких норм дискримінаційного характеру; захист закону; невідворотність покарання; представницько-зобов'язуючий (позитивний) рівень регулювання правового положення людини і громадянина. У свою чергу, принцип рівності всіх перед судом являє собою специфічну за своєю юридичною природою норму, що посилює поєднання матеріальних і процесуальних засад, і передбачає: рівний доступ всіх до правосуддя; наявність єдиної, «однакової» для всіх судової системи; рівне для всіх застосування норм законодавства в процесі вирішення судової суперечки; процесуальну рівність сторін у судовому засіданні [8]. Найважливішою для забезпечення єдності судової практики, і такою що впливає з конституційного прин-

ципу рівності всіх перед законом і судом, є вимога визначеності, ясності, недвозначності правової норми, оскільки конституційна рівноправність може бути забезпечена лише за умови однакового розуміння і тлумачення правової норми всіма, хто застосовує право.

Необхідно відзначити також те, що принцип єдності судової практики, виступаючи як один з найважливіших принципів правосуддя і виконує охоронні функції по відношенню до конституційного принципу рівності всіх перед законом і судом, включає в себе наступні механізми забезпечення:

- апеляційний і касаційний перегляд судових рішень за скаргами учасників процесу;

- перегляд судових рішень за винятковими обставинами Верховним Судом у зв'язку з неоднаковим застосуванням закону судом (судами) касаційної інстанції;

- надання президіями апеляційних судів методичної допомоги місцевим судам з метою забезпечення правильного застосування ними законодавства, а також рекомендацій за наслідками розгляду матеріалів узагальнення судової практики та аналізу судової статистики;

- надання президією вищого спеціалізованого суду методичної допомоги судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції України та законів, а також рекомендацій за наслідками розгляду матеріалів узагальнення судової практики та аналізу судової статистики;

- забезпечення головою судової палати Верховного Суду України надання методичної допомоги відповідним судам нижчого рівня з метою правильного застосування законодавства;

- надання Президією Верховного Суду України рекомендацій за наслідками розгляду матеріалів узагальнення судової практики та аналізу судової статистики;

- надання пленумом вищого спеціалізованого суду судам нижчого рівня рекомендаційних роз'яснень з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції;

- надання Пленумом Верховного Суду України роз'яснень з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики;

- здійснення офіційного тлумачення Конституції та законів України Конституційним Судом України [9].

В першу чергу слід звернути увагу на створення найбільш сприятливих умов для реалізації принципу єдності судової практики. Мова йде про спеціальну діяльність уповноважених суб'єктів, покликаних забезпечити єдність правового простору України. Саме наявність прогалів, дефектність і колізійність сучасного законодавства виступає базовою причиною порушення принци-

пу єдності судової практики. Для забезпечення такої однаковості необхідно використовувати весь комплекс заходів, спрямованих на підвищення якості нормотворчої і, зокрема, законодавчої діяльності, яка може досягатися за рахунок підвищення рівня юридичної підготовленості та рівня правової свідомості всіх без виключення суб'єктів правотворчої діяльності [10].

Слід ще раз відзначити, що не тільки стан законодавства впливає на дотримання і забезпечення принципу єдності судової практики, а й судова практика безпосередньо впливає на вдосконалення законодавства.

Так, ще одна частина механізму конституційного забезпечення принципу єдності судової практики стосується організації системи правосуддя і практики судового правозастосування. У зв'язку з цим на окрему увагу в контексті розгляду правозастосовчої діяльності як складової частини механізму забезпечення єдності судової практики заслуговує проблема судових помилок правозастосування. Очевидно, що не всі судові помилки є наслідком «неякісного» виконання суддею своїх обов'язків. В даному випадку необхідно враховувати, що відповідні судові помилки є перш за все порушенням принципу єдності застосування норм права, а не принципу єдності судової практики. Однак розглядати судову помилку як один з факторів, що ускладнюють забезпечення принципу єдності судової практики, безумовно, слід [11].

В якості відносно відокремленої складової механізму конституційно-правового забезпечення єдності судової практики слід розглянути діяльність вищих судів, зокрема Конституційного Суду України і Верховного Суду України. Важливість означеної проблеми підкреслюється тим, що система судової влади в Україні фактично формує «прецедентне розуміння змісту правового регулювання суспільних відносин в рамках підвідомчих судам категорій справ, і тим самим, як би здійснює його деталізацію, виявляє, обґрунтовує, конкретизує ті що по суті мають конституційне значення загальні засади (принципи) законодавства; усуває з правової системи неконституційні нормативні акти з урахуванням розмежування повноважень між судами різних видів юрисдикції. На практиці раз пораз виникають ситуації, коли один і той же закон в судах загальної юрисдикції та у вищих судах застосовується по-різному, що самим несприятливим чином позначається на реалізації принципу єдності судової практики.

Одним із способів розгляду механізму конституційно-правового забезпечення принципу єдності судової практики є розгляд його через призму відповідних гарантій його реалізації. Традиційною є думка про те, що в широкому розумінні під гарантіями розуміється вся сукупність різних факторів, що мають позитивний вплив, умов і за-



собів, як матеріального, так і правового характеру. У вузькому розумінні під гарантіями можуть розумітися особливості правового статусу, хоча нерідко і сам правовий статус розуміється в контексті його гарантій. До загальних гарантій слід відносити сучасний стан базових державних інститутів, стан політики, економіки, особливості геополітичної ситуації, рівень і стан правової культури і правосвідомості громадян, морально-етичну оцінку навколишньої реальності, в тому числі з точки зору етнічної і конфесійної ідентифікації, відсутність або присутність соціального розшарування населення, наявність так званих соціальних ліфтів, загальний рівень культури, рівень освіти, зокрема юридичної. Спеціальні (юридичні) гарантії забезпечення єдності судової практики – це законодавчо закріплені засоби і способи, покликані забезпечити її достатню реалізацію. До спеціальних гарантій слід віднести гарантії ефективності системи законодавства, гарантії ефективності системи правозастосування і гарантії відновлення порушеної одноманітності [12].

Таким чином відзначимо, що механізм конституційного забезпечення принципу єдності судової практики охоплює максимальну кількість сфер і напрямків діяльності, починаючи з його юридичного оформлення на рівні конституційного тексту і конкретизації в галузевому законодавстві та правових позиціях вищих судів і, закінчуючи комплексною системою гарантій його реалізації і забезпечення, а також боротьби з його порушеннями. В якості основних суб'єктів діяльності щодо забезпечення принципу єдності судової практики виступають органи законодавчої влади, представники всіх ланок судової влади, серед яких особливе місце закономірно належить Конституційному Суду України і Верховному Суду України.

Отже, не випадково судову практику називають індикатором стану правової системи, показником ефективності судової системи, засобом легітимації державно-владних інститутів та ін. Будучи частиною правової системи, виступаючи як складне і багатоаспектне поняття, судова практика виступає засобом охорони правопорядку, зміцнення законності і вдосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин.

### Література

1. [Електронний ресурс] URL: [https://jurliga.ligazakon.net/analytics/152874\\_dnst-sudovo-praktiki--golovna-zaporuka-dovri-susplstva-do-sudovo-vladi](https://jurliga.ligazakon.net/analytics/152874_dnst-sudovo-praktiki--golovna-zaporuka-dovri-susplstva-do-sudovo-vladi).
2. Князькин С. И. Единство судебной практики и средства его обеспечения // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 160–168.
3. Гук П. А. Судебная практика как форма судебного нормотворчества в правовой системе России: общетеоретический анализ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 12.

4. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб.: Юридический центр, 2004. С. 183.

5. Гайворонський В.М. До питання про концептуальні засади законотворення (на прикладі законодавства про банкрутство), В.М. Гайворонський, М.І. Тітов // Вісник господарського судочинства. 2002. № 1. С. 182–186.

6. Савчин М. Конституціоналізм і природа конституції : моногр. / М. В. Савчин. Ужгород : Поліграф-центр «Ліра», 2009. 372 с.

7. Шевчук С. Забезпечення єдності судової практики в умовах існування спеціалізованої юрисдикції / С. В. Шевчук // Право України. 2013. № 9. С. 311.

8. Дегтярева Л. Н. Право на судебную защиту в системе гарантий права человека на честь и достоинство // Наука сегодня [Текст]: сборник научных трудов по материалам VII международной научно-практической конференции, г. Вологда, 28 октября 2015 г.: в 4 частях. Часть 4. Вологда: ООО «Маркер», 2015. 136 с.

9. [Електронний ресурс] URL: [http://www.pravo.org.ua/ua/news/constitutional\\_order/constitutional\\_justice/](http://www.pravo.org.ua/ua/news/constitutional_order/constitutional_justice/), [Закон України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.

10. Авакьян С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 10–11.

11. Карташов В. Н. Теория правовой системы общества : монография. Ереван: РАСУ, 2014. С. 106–107.

12. Зорькин В. Д. Современный мир, право и конституция. М.: НОРМА, ИНФРА-М., 2010. 543 с.

### Анотація

**Мірошніченко Ю. Р. Проблеми конституційно-правового забезпечення принципу єдності судової практики.** – Стаття.

В статті проаналізовано проблематику конституційно-правового забезпечення та реалізації принципу єдності судової практики. Проведено аналіз теоретичних положень, які обґрунтовують багатоплановий характер проблеми конституційного забезпечення принципу єдності судової практики, а також практичних рекомендацій щодо вдосконалення спеціальних конституційно-правових процедур і статусу суб'єктів цієї діяльності.

**Ключові слова:** судова практика, єдність судової практики, суд, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, правові гарантії, конституціоналізм.

### Аннотация

**Мирошниченко Ю. Р. Проблемы конституционно-правового обеспечения принципа единства судебной практики.** – Статья.

В статье проанализирована проблематика конституционно-правового обеспечения и реализации принципа единства судебной практики. Проведен анализ теоретических положений, обосновывающих многоплановый характер проблемы конституционного обеспечения принципа единства судебной практики, а также практических рекомендаций по совершенствованию специальных конституционно-правовых процедур и статуса субъектов этой деятельности.

**Ключевые слова:** судебная практика, единство судебной практики, суд, Конституционный Суд Украины, Верховный Суд Украины, правовые гарантии, конституционализм.

### Summary

***Miroshnichenko Yu. R. Problems of constitutional and legal enforcement of the principle of unity of judicial practice.* – Article.**

In the article it has been analyzed the problems of constitutional and legal support and implementation of the principle of unity of judicial practice. The analysis of theoretical provisions has been executed, that justifies

the multifaceted nature of the problem of ensuring the constitutional principle of unity of judicial practice, as well as practical recommendations for improving special constitutional and legal procedures and the status of subjects of the activity.

*Key words:* judicial practice, unity of judicial practice, court, Constitutional Court of Ukraine, Supreme Court of Ukraine, legal guarantees, constitutionalism.

## ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 347.9

*К. Р. Добкіна**кандидат юридичних наук, доцент,  
декан юридичного факультету**Державного університету інфраструктури та технологій*СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗАСАД УЧАСТІ У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ  
ПРОКУРАТУРИ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХХ СТОЛІТТЯ)

**Постановка проблеми.** Історичний розвиток держави і права свідчить, що не завжди людина і громадянин мали реальну можливість реалізувати гарантовані їм права і свободи, а принцип захисту прав і свобод людини і громадянина реалізовувався шляхом активної діяльності окремих органів контрольно-наглядових функцій. Саме за даних умов започатковується інститут участі у цивільному судочинстві органів державної влади.

Пріоритетні аспекти в зазначеному напрямку за радянських часів були покладені на органи прокуратури, які за існуючими нормами ЦПК УСРР 1924 року вступали до цивільного судочинства як учасники, які беруть участь у розгляді справи з метою захисту інтересів держави та трудящих.

**Стан дослідження.** Органи прокуратури як учасники цивільного судочинства в тій чи іншій мірі були предметом дослідження в роботах різних вчених таких як М. І. Бородін, І. А. Ходаковський, Л. К. Радзієвська, В. Й. Сапунков, Г. П. Тимченко та ін.

Водночас питання, пов'язані із дослідженням проблематики становлення законодавчих засад участі у цивільному судочинстві прокуратури у другій половині ХХ століття, фактично, залишені поза увагою.

Внаслідок чого, **метою** даної статті є дослідження становлення законодавчих засад участі у цивільному судочинстві прокуратури у другій половині ХХ століття.

**Виклад основного матеріалу.** Перше десятиліття 60-х р. р. ХХ століття відзначено кодифікацією відразу декількох галузей радянського права. У їх числі було і цивільне процесуальне законодавство. Правовий статус прокурора в нашій країні набув подальшого розвитку на базі суттєвого оновлення законодавства. Разом з тим форми участі прокурора в цивільному процесі, його повноваження і основні обов'язки, зазначені в ЦПК УСРР 1924 року, знайшли своє відображення і в радянських процесуальних законах 60-х років.

Основи цивільного судочинства Союзу РСР і союзних республік, введені в дію з 01 травня 1962 року Законом СРСР від 08 грудня 1961 року, визначали загальні положення про повноваження прокурора в цивільному судочинстві, такі як: можливість порушення цивільної справи в суді за заявою прокурора, здійснення прокурорського нагляду в цивільному судочинстві, участь прокурора в процесі для дачі висновку, опротестування судових рішень. При цьому детально не позначалися такі позиції, як наприклад, перелік підстав для відводу прокурора. Прокурор не входив до числа осіб, які звільнялися від сплати судових витрат, які стягувались в дохід держави, не були визначені й категорії цивільних справ, участь прокурора по яким була обов'язковою.

Беручи до уваги, що цивільні процесуальні кодекси союзних республік відтворили всі норми Основ, конкретизували і розвинули їх загальні положення, врегулювали процесуальні відносини, віднесені Основами до компетенції союзних республік, інтерес для цього дослідження представляє Цивільний процесуальний кодекс Української РСР 1964 року.

Як правильно відзначав Д. М. Чечот, кодифікацію цивільно-процесуального права характеризували: спадкоємність по відношенню до законодавства попереднього періоду; забезпечення єдності процесуального права всіх союзних республік; обмеження цивільно-процесуального регулювання сферою судочинства; розширення судової компетенції; посилення процесуальних гарантій; деталізація і вдосконалення процесуальної форми; розширення виховної функції цивільного процесу» [1, с. 4].

Р. Ф. Каллістратова вказувала, що нові цивільно-процесуальні кодекси є дещо багатшими перших кодексів: 1) в них інкорпорований майже цілком досить великий нормативний матеріал, що накопичився за минулий період; 2) узагальнено різносторонній досвід застосування процесуальних норм; 3) відображені досягнення теорії процесуального права [2, с. 65].

ЦПК УРСР 1964 року офіційно запроваджував інститут прокурорського нагляду в цивільному судочинстві, який М. Г. Авдюков називав «найважливішою гарантією законності» [3, с. 6].

Як зазначалося в юридичній літературі, «прокурор наглядає за законністю дій осіб, що беруть участь в розгляді справи, і суду. Нагляд здійснюється ним не лише за дотриманням матеріального, а й процесуального права» [4, с. 275].

А. Т. Боннер відносив участь прокурора в процесі, в тому числі і шляхом порушення цивільної справи в суді, до однієї з форм прокурорського нагляду [5, с. 40]. Крім того, з багатьох справ про відновлення на роботі звільнених працівників, виселення громадян з житла, стягнення коштів на утримання дітей, відшкодування шкоди державі і по інших суперечкам, які найістотніше зачіпали інтереси держави і громадян, до участі в судових засіданнях залучалися представники профспілкових та інших громадських організацій.

А. Ф. Козлов виділяв дві сторони прокурорського нагляду за виконанням законів в цивільному судочинстві: зовнішню і внутрішню. Зовнішня стосується дотримання законності громадянами, установами, підприємствами, організаціями, органами державного управління до стадії порушення цивільної справи. Вона пов'язана з встановленням правомірності укладення ними різних договорів, вчинення інших дій. Внутрішня ж звернена до самого цивільного процесу і спрямована на дотримання в ньому законності. Тут предметом нагляду стають цивільні процесуальні дії, що здійснюються при здійсненні правосуддя. Він же писав, що діяльність прокурора в цивільному процесі є наглядовою і по відношенню до судових органів, бо вони, розглядаючи і вирішуючи цивільні справи, застосовують норми матеріального та процесуального законодавства і від них залежить дотримання законності при здійсненні правосуддя, а також у відносинах між громадянами, організаціями. По суті, прокурор отримав право проведення перевірок діяльності судових органів по необмеженому переліку питань, починаючи від ведення діловодства та закінчуючи наглядом за законністю судових рішень [6, с. 24].

Прокурор також здійснював нагляд за дотриманням термінів розгляду цивільних справ, оскільки навіть Верховний Суд визнавав, що мало місце їх недотримання. У разі порушення вимог закону щодо своєчасності розгляду справ прокурор вносив відповідне подання до суду, який допустив таке порушення. Подання могло бути винесено також до відповідних органів юстиції.

Норми ЦПК УРСР відносили прокурора до осіб, які беруть участь у справі. Відповідно, прокурор наділявся правами і обов'язки наданими таким особам. У цивільному судочинстві посадові особи прокуратури іменувалися прокурорами,

тоді як деякі суди в протоколах судових засідань і рішеннях помилково називали їх «представниками прокуратури», а інколи навіть – позивачами, що не узгоджувалося із даним поняттям, адже позивачем є особа, на захист прав і інтересів якого звертається в суд прокурор».

Як писав А. Ф. Клейнман, характерна особливість процесуальних прав прокурора полягає в тому, що вони в більшості випадків одночасно є і обов'язками прокурора. Так, в прокурорській практиці встановлено, що прокурор зобов'язаний брати участь в справах про поновлення на роботі та у справах про виселення. Якщо прокурор пред'явив позов, то він не тільки має право, але зобов'язаний довести юридичні факти, покладені в основу позову. Якщо, на думку прокурора, судові рішення містять порушення закону або не обґрунтовано, прокурор не тільки має право, але і зобов'язаний винести касаційний протест. При наявності законних підстав до відводу, прокурор зобов'язаний заявити самовідвід. Якщо прокурор виявив суттєві недоліки протоколу судового засідання, то він не тільки має право, але зобов'язаний подати зауваження на протокол [7, с. 9].

Безпосередньо процесуальне становище прокурора в цивільному судочинстві визначалося ЦПК УРСР 1964 року. Вимоги до форми і змісту позовної заяви прокурора були загальними, як і для будь-якої зацікавленої особи, яка зверталася до суду. Пред'явлення прокурорами позовів і підтримання їх в суді у всіх випадках ставили в залежність необхідність охорони інтересів суспільства і держави або прав громадян. Причому, як правильно відзначав К. Д. Бурмістров, вирішення питання про необхідність пред'явлення позову закон покладав на розсуд прокурора [8, с. 65].

За змістом статті ЦПК УРСР прокурор повинен був в позовній заяві зазначити, в чому конкретно полягає порушення інтересів держави і суспільства або прав громадян. Разом з тим відсутність в позовній заяві такого обґрунтування необхідності звернення прокурора до суду не була підставою для відмови в прийнятті заяви або для залишення позовної заяви без руху. Ця теза повністю співвідноситься з думкою В. М. Аргунова, що прокурор міг порушити будь-яку цивільну справу в суді [9, с. 52].

Абсолютно слушною видається вислів А. Ф. Клейнман про те, що активна участь прокурора розглядалась як одна з ключових відмінностей радянського цивільного процесу від буржуазного» [7, с. 3]. При цьому А. А. Добровольський зазначав, що активність суду, прокуратури, ще не робить процес «слідчим», «інквізиційним», як намагались стверджувати деякі буржуазні вчені, так як ця активність не спрямована на обмеження прав сторін у процесі, а, навпаки, повинна допомогти сторонам більш повно захищати свої суб'єктивні права та охоронювані законом інтереси [10, с. 134].

Так, в боротьбі з пияцтвом прокурорам вказувалося активніше застосовувати до осіб, які зловживають спиртними напоями, заходи цивільно-правового впливу. В необхідних випадках порушувати справи про обмеження дієздатності громадян, що зловживають спиртними напоями, позбавлення батьківських прав, стягнення з осіб, винних у навмисному заподіянні шкоди здоров'ю громадян коштів, витрачених на лікування потерпілих. Прокуратура УРСР в листі від 11 жовтня 1966 року № 30/73/66 рекомендувала забезпечити систематичний контроль за відшкодуванням збитків по кожній конкретній кримінальній справі і два рази в рік проводити узагальнення по відшкодуванню збитків в порядку цивільного судочинства.

Не менш активно прокурори зверталися до судів з позовними заявами з метою ліквідації порушень трудового законодавства. Дана міра прокурорського реагування використовувалася ними і як засіб відновлення порушеного права, і як спосіб попередження порушень закону. Тільки у справах, пов'язаних зі звільненням робітників і службовців, прокурорами пред'являлися позови: про відновлення на посаді робочих і службовців і стягнення на їхню користь заробітної плати за час вимушеного прогулу; про стягнення в порядку регресу з посадових осіб, винних у явно незаконному звільненні, грошових сум, виплачених підприємством, установою, організацією за вимушений прогул; про стягнення в порядку регресу з винних посадових осіб грошових сум, виплачених працівникові у зв'язку з невиконанням рішення суду про поновлення на роботі; про стягнення в порядку регресу грошових сум, виплачених працівникові у зв'язку із затримкою видачі трудової книжки тощо.

Особливе значення мало пред'явлення прокурорами регресних позовів до посадових осіб, з вини яких було допущено порушення трудових прав робітників і службовців, в результаті чого підприємству, установі або організації було завдано матеріальної шкоди у зв'язку із виплатою працівникові заробітної плати за час вимушеного прогулу [11, с. 281]. Крім того, прокурорам пропонувалося стягувати з винних посадових осіб підприємств і організацій в порядку регресу кошти, виплачені потерпілим від виробничого травматизму, оскільки держава виплачує постраждалим від виробничого травматизму великі грошові суми на відшкодування шкоди.

Однак, вимоги закону про притягнення до матеріальної відповідальності винних досить часто ігнорувались – за ініціативи самих підприємств і організацій справи про відшкодування шкоди в порядку регресу не порушувались.

Основна увага прокурорів була направлена на обґрунтованість пропонувані ними позовів. Наприклад, в якості негативного результату позов-

ної роботи зазначалося, що деякими прокурорами пред'являються позови в суді по неналежним матеріалам, які породжували «судову тяганину».

Так, в січні 1967 року прокурором міста Києва був пред'явлений позов в інтересах профтехучилища № 4 до слюсаря Орлова Ф. А. про стягнення грошових коштів, нібито незаконно отриманих за роботу за сумісництвом. Рішенням суду від 01 лютого 1967 року позов безпідставно був задоволений. Після цього справу за даним позовом неодноразово було розглянуто в касаційному порядку Судової колегією у цивільних справах Верховного суду, яка змушена була двічі відкладати розгляд справи для проведення додаткової перевірки. Ухвалою від 14 квітня судова колегія рішення народного суду скасувала і в позові до Орлова Ф. А. відмовила повністю. З цієї ж причини з листопада 1966 року по січень 1967 року неодноразово розглядалася справа за позовом прокурора в інтересах заводу по ремонту легкових автомобілів і дорожньої техніки до Морозова Ю. А. про стягнення грошових коштів.

Деякі прокурори зверталися до суду із позовними заявами за якими спори не були підсудні судам. Наприклад, в червні 1972 року міжрайонний прокурор т. Васильєв Г. Г. в інтересах колгоспу «Правда» пред'явив в суд позов до тресту про стягнення грошових коштів заподіяних ушкодженням посівів. Народний суддя правильно відмовив в прийнятті зазначеної позовної заяви, оскільки згідно з постановою Президії Верховної Ради за пошкодження посівів або насаджень колгоспів і радгоспів в судовому порядку стягується тільки несплачена громадянами сума збитку. Штрафи з громадян і сума збитку з підприємств, установ і організацій стягуються в безспірному порядку за розпорядженням виконкому сільської або селищної, міської ради, яка прийняла рішення про стягнення збитків [12, с. 199].

Звернення прокурора до суду з позовною заявою мала й свої особливості. Так, прокурор мав право пред'явити позов всупереч бажанню особи, яка б виступала по справі як позивач при безпосередньому її зверненні до суду, якщо того вимагали інтереси зміцнення соціалістичної законності, охорони радянського правопорядку. У той же час, якщо така особа відмовлялася від позову, провадження у справі, порушеній за ініціативою прокурора, припинялося на загальних підставах. У разі якщо прокурор відмовлявся від пред'явленого ним позову, особа, на захист інтересів якої пред'явлений позов, мала право вимагати розгляд справи по суті.

Разом з тим Р. Є. Гукасян правильно вважав, що прокурор без клопотання зацікавленої особи не мав права з власної ініціативи звертатися до суду із заявою про встановлення батьківства, так як це було б грубим втручанням в сферу особисто-

го життя. Таке звернення можливе лише у виняткових випадках на захист інтересів недієздатного батька [13, с. 112]. Подібної позиції дотримувалася і Верховний Суд, який роз'яснив, що прокурор із заявою про розірвання шлюбу може звертатися до суду лише у виняткових випадках, якщо цього вимагає захист інтересів недієздатної особи [14].

Норми ЦПК УРСР 1964 року, які передбачали можливість вступу прокурора в справу на будь-якій стадії процесу, якщо цього вимагала охорона державних або громадських інтересів чи прав і охоронюваних законом інтересів громадян, не запроваджували будь-якого обмеженого переліку цивільних справ, за якими прокурор мав право вступити в процес.

Як правильно зазначено Р. А. Руденко, прокурор мав можливість брати участь і у виконавчому провадженні як однієї із стадій цивільного процесу. Разом з тим участь прокурора в розгляді цивільної справи визнавалася обов'язковою, коли це було прямо передбачено законом або визнано судом за необхідне. По інших справах прокурор вступав в процес за власною ініціативою. Однак вибір справи, в якій прокурор вважав за необхідне брати участь, визначався не тільки змістом пред'явленого позову. Прокурор виходив при цьому і зі стану законності в районі (місті), поширеності та характеру порушень прав, складності справи і її актуальності [15, с. 306].

Наказом Генерального прокурора СРСР від 22 грудня 1969 року № 91 «Про посилення прокурорського нагляду в цивільному судочинстві» на прокурорів покладалася обов'язок брати участь в розгляді судами справ про відновлення на роботі, про виселення громадян з житлових приміщень, в справах, порушених за заявою прокурора [16, с. 202].

Науковці відзначали, що беручи участь в розгляді справ про виселення, прокурори перевіряють законність пред'явлених до громадян позовних вимог. Практика свідчила, що житлові органи виконкомів місцевих рад депутатів трудящих, підприємств, установ і організацій не завжди до моменту пред'явлення позовів про виселення з'ясовували причини, за якими громадяни відмовляються від виселення, в деяких випадках неухважно ставляться до прохань громадян, з метою переселення надають житлову площу, що не відповідає нормам закону. У зв'язку з цим, участь прокурора в судовому розгляді справ про виселення мала велике значення для охорони житлових прав громадян [11, с. 284].

За іншими справами прокурор був зобов'язаний брати участь обов'язково, з огляду на їх суспільну значимість, складність і стан законності в районі або місті. Як правильно позначено В. М. Аргуновим, основним завданням прокурора, який вступав у справу для дачі висновку, було сприяння суду в з'ясуванні всіх обставин

і винесення законного і обґрунтованого рішення. Реалізація даного завдання мало би здійснюватися прокурором шляхом активного використання наданих йому процесуальних прав, в тому числі і у вигляді дачі висновків. Прокурор міг дати висновок по будь-якому питанню, як за своєю ініціативою, так і на прохання суду [9, с. 103].

Необхідно також відзначити, що законодавство не обмежувало прокурора будь-якими строками для винесення протесту в порядку нагляду. Тому В. А. Іванов цілком виправдано стверджував, що перегляд рішень, що вступили в законну силу в порядку нагляду, має бути винятковою стадією цивільного процесу, що діє тоді, коли складні правовідносини сторін не були досліджені з достатньою ретельністю і повнотою, коли виникли у справі принципові та спірні юридичні питання [17, с. 23].

Прокурор мав право звернутися до суду із заявою про перегляд судових постанов у зв'язку з нововиявленими обставинами по будь-якій справі. Не викликає жодних сумнівів таке право прокурора щодо рішень за результатами розгляду пред'явлених ним позовів. Надання ж прокурору необмеженого права ініціювати перегляд судових постанов було порушенням принципу диспозитивності цивільного процесу, оскільки в даному випадку заява про перегляд подавалася прокурором за відсутності волевиявлення зацікавлених осіб і порушувала їх право самостійного розпорядження своїми процесуальними правами. Окрім опротестування в касаційному або наглядовому порядку незаконних судових рішень, прокурори звертали увагу органів юстиції на порушення судами норм матеріального та процесуального законодавства, а також акцентували увагу на необхідності профілактичної роботи по шлюбним і сімейним справах, в тому числі на проведенні роботи, спрямованої на виявлення та усунення причин і умов, що тягнуть за собою розпад сім'ї.

Процесуальне становище прокурора в цивільному судочинстві в другій половині ХХ ст. передбачало також виконання ним певних обов'язків при розгляді справи. По-перше, прокурор, належним чином повідомлений про час і місце розгляду цивільної справи, повинен був з'явитися до суду. По-друге, так само як і інші учасники процесу і присутні в залі суду, прокурор був зобов'язаний дотримуватися порядку в судовому засіданні. У разі непокорі прокурора розпорядженням головуючого йому робилося попередження, а при подальшій непокорі вимогам та розпоряджень судді, розгляд справи міг бути відкладений. Прокурор не міг бути видалений судом із залу судового засідання у разі порушення порядку, не міг він бути підданий і штрафу, так як цей захід застосовувався лише стосовно громадян, які були присутні під час розгляду. Неявка прокурора в судове засідан-

ня не тягла за собою накладення на нього штрафу. Єдиною мірою впливу з боку суду на прокурора, в разі порушення останнім порядку в судовому засіданні або неявки без поважних причин, було направлення відповідного повідомлення вищестоящому прокурору.

Як писав М. Г. Авдюков, вищестоящий прокурор за повідомленням суду міг застосувати заходи дисциплінарного впливу не тільки за порушення прокурором процесуальних обов'язків (неявка в суд, коли його участь обов'язкова), але і при невиконанні вказівки Генерального прокурора щодо участі прокурорів у цивільних справах, порушених за їх ініціативою, справах про звільнення і справах про виселення громадян з житлових приміщень [3, с. 51]. Таким чином, процесуальний імунітет прокурора хоча і існував, але був обмежений рамками дисциплінарної відповідальності.

Подальший розвиток законодавства, що регламентувало питання участі прокурора у розгляді цивільних справ, відбувається після прийняття 07 жовтня 1977 року Конституції СРСР, на підставі якої, вперше в історії Радянського Союзу правове становище прокуратури було закріплено загальносоюзним законом – Законом СРСР «Про прокуратуру СРСР», прийнятого 30 листопада 1979 року, в якому були чітко визначені завдання прокуратури в цивільному судочинстві [18].

Стаття 3 названого Закону виділяла здійснення нагляду за виконанням законів при розгляді справ в судах в якості одного з основних напрямків діяльності прокуратури, який було розширено порівняно з Положенням про прокурорський нагляд в СРСР 1955 року. Так, якщо Положення передбачало лише нагляд за законністю і обґрунтованістю судових рішень, то за новим Законом про прокуратуру нагляд здійснювався в цілому за виконанням законів при розгляді справ судами [19]. Таким чином, прокурор здійснював нагляд не тільки тоді, коли суд вже виніс остаточне рішення у справі, а й тоді, коли суд досліджував фактичні обставини справи.

Стаття 33 Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР» 1979 року обмежувала права помічників прокурорів, прокурорів управлінь і відділів виносити протести на незаконні судові рішення тільки по цивільним справам в розгляді яких вони безпосередньо брали участь. Прокурор або заступник прокурора відповідного рівня зберігали право винесення протестів незалежно від їх участі в розгляді справи.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що нова кодифікація цивільного процесуального законодавства, проведена в першій половині 60-х рр. ХХ століття стала початком заключного етапу розвитку правового статусу прокурора в радянському цивільному судочинстві, який тривав до 90-х рр. ХХ століття.

Пред'явлення прокурорами позовів і вступ у справу для дачі висновку обумовлювалося необхідністю охорони інтересів суспільства і держави або прав громадян. Участь прокурора в розгляді цивільної справи визнавався обов'язковим, коли це було прямо передбачено законом або визнано судом. По інших спорах прокурор вступав в процес за власною ініціативою.

Друга половина ХХ століття характеризується введенням інституту прокурорського нагляду в цивільному судочинстві, який охоплював всі питання діяльності судів, в тому числі ведення ними діловодства, дотримання термінів розгляду цивільних справ і перевірки законності судових рішень. При виявленні порушень прокурор мав право виносити подання про їх усунення як голові відповідного суду, так і до органів юстиції. Реагування на незаконні і необґрунтовані рішення і ухвали судів здійснювалося шляхом винесення протестів, що не залежало від того, брав участь прокурор у розгляді цивільної справи чи ні.

Крім виправлення судових помилок, допущених при винесенні судових рішень, шляхом їх опротестування в наглядовому порядку, прокурори звертали увагу органів юстиції на порушення норм матеріального та процесуального права і вимагали, таким чином, коригування роботи судів у позапроцесуальному порядку.

Незважаючи на зміни цивільного процесуального законодавства в другій половині ХХ ст., спроби обмежити повноваження прокурора на практиці не отримали свого розвитку, адже не існувало жодних процесуальних перешкод для звернення прокурора до суду із будь-яким позовом (заявою), вступу до цивільної справи чи опротестування судового рішення. Протягом всього процесу історичного розвитку інституту участі прокурорів у цивільному судочинстві найбільш широкі повноваження були надані прокурору радянським цивільним процесуальним законодавством другої половини ХХ століття.

### Література

1. Чечот Д. М. Актуальные проблемы теории и практики гражданского процесса. Ленинград: Издательство Ленинградского университета, 1979. 67 с.
2. Каллистратова Р. Ф. Новые гражданские процессуальные кодексы союзных республик. *Материалы научной конференции «Новые гражданские и гражданские процессуальные кодексы союзных республик»* (14–16 октября 1964 г.). Москва: Изд-во ВНИИСЗ. 1965. 202 с.
3. Авдюков М. Г. Принцип законности в гражданском судопроизводстве. Москва: Изд-во Московского университета, 1970. 204 с.
4. Маляров М. П. Прокурорский надзор в СССР: учебник. Москва: Юридическая литература, 1966. 330 с.
5. Боннер А. Т. Принцип диспозитивности советского гражданского процессуального права. Москва: ВЮЗИ, 1987. 78 с.

6. Козлов А. Ф. Основные этапы развития законодательства о прокуратуре. *Вопросы применения нового законодательства о прокуратуре: межвузовский сборник научных трудов*. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1983. С. 24–32.

7. Клейнман А. Ф. Прокурорский надзор по гражданским делам. Москва: Юридическая литература, 1968. 25 с.

8. Бурмистров К. Д. Роль прокурорского надзора в обеспечении социалистической законности. Москва: Юридическая литература, 1979. 69 с.

9. Аргунов В. Н. Участие прокурора в гражданском процессе. Москва: Изд-во МГУ, 1991. 134 с.

10. Добровольский А. А. Правовое регулирование исковой защиты. Основами гражданского судопроизводства и гражданскими процессуальными кодексами союзных республик. *Проблемы применения Основ гражданского законодательства и Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик: (сборник материалов)*. Саратов, 1971. С. 134–138.

11. Зверев А. Д. Прокурорский надзор в гражданском судопроизводстве. *Совершенствование прокурорского надзора. Сборник статей*. Москва, 1973. С. 281–287.

12. Руденко Р. А. Советская прокуратура. История и современность. Москва: Юридическая литература, 1977. 287 с.

13. Юкова М. К. Гражданское процессуальное законодательство: комментарий. Москва: Юридическая литература, 1991. 720 с.

14. Постановление Пленума ВС СССР от 28 ноября 1980 года № 9 «О практике применения судами законодательства при рассмотрении дел о расторжении брака». *Бюллетень Верховного Суда СССР*. 1981. № 1.

15. Руденко Р. А. На страже советских законов. Москва: Юридическая литература, 1972. 389 с.

16. Советская прокуратура: Сборник документов. Москва: Юридическая литература, 1981. 287 с.

17. Иванов В. А. Прокурорский надзор по гражданским делам. Ленинград: Издательство Ленинградского университета, 1968. 32 с.

18. Закон СССР от 30 ноября 1979 года «О прокуратуре СССР». *Ведомости ВС СССР*. 1979. № 49. Ст. 843.

19. Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 года «Положение о прокурорском надзоре в СССР». *Ведомости ВС СССР*. 1955. № 9. Ст. 222.

#### Анотація

**Добкіна К. Р. Становлення законодавчих засад участі у цивільному судочинстві прокуратури (друга половина ХХ століття).** – Стаття.

Наукова стаття присвячена дослідженню проблематики становлення законодавчих засад участі у цивільному судочинстві прокуратури у другій половині ХХ століття.

Авторкою встановлено, що перше десятиліття шістдесятиліття ХХ століття відзначено кодифікацією відразу декількох галузей радянського права. У їх числі було і цивільне процесуальне законодавство. Правовий статус прокурора в нашій країні набув подальшого розвитку на базі суттєвого оновлення радянського законодавства. Разом з тим форми участі прокурора в цивільному процесі, його повноваження і основні обов'язки, зазначені в ЦПК УСРР 1924 року, знайшли своє відображення і в радянських процесуальних законах 60-х років.

Доведено, що нова кодифікація цивільного процесуального законодавства, проведена в першій половині 60-х рр. ХХ століття стала початком заключного етапу розвитку правового статусу прокурора в радянсько-

му цивільному судочинстві, який тривав до 90-х рр. ХХ століття.

Пред'явлення прокурорами позовів і вступ у справу для дачі висновку обумовлювалося необхідністю охорони інтересів суспільства і держави або прав громадян. Участь прокурора в розгляді цивільної справи визнавався обов'язковим, коли це було прямо передбачено законом або визнано судом. По інших спорах прокурор вступав в процес за власною ініціативою.

Друга половина ХХ століття характеризується введенням інституту прокурорського нагляду в цивільному судочинстві, який охоплював всі питання діяльності судів, в тому числі ведення ними діловодства, дотримання термінів розгляду цивільних справ і перевірки законності судових рішень. При виявленні порушень прокурор мав право виносити подання про їх усунення як голові відповідного суду, так і до органів юстиції. Реагування на незаконні і необґрунтовані рішення і ухвали судів здійснювалося шляхом винесення протестів, що не залежало від того, брав участь прокурор у розгляді цивільної справи чи ні.

Крім виправлення судових помилок, допущених при винесенні судових рішень, шляхом їх опротестування в наглядовому порядку, прокурори звертали увагу органів юстиції на порушення норм матеріального та процесуального права і вимагали, таким чином, коригування роботи судів у позапроцесуальному порядку.

Незважаючи на зміни цивільного процесуального законодавства в другій половині ХХ ст., спроби обмежити повноваження прокурора на практиці не отримали свого розвитку, адже не існувало жодних процесуальних перешкод для звернення прокурора до суду із будь-яким позовом (заявою), вступу до цивільної справи чи опротестування судового рішення. Протягом всього процесу історичного розвитку інституту участі прокурорів у цивільному судочинстві найбільш широкі повноваження були надані прокурору радянським цивільним процесуальним законодавством.

**Ключові слова:** цивільне судочинство, учасники цивільного судочинства, органи державної влади, органи прокуратури, радянське законодавство, УСРР.

#### Аннотация

**Добкина К. Р. Становление законодательных основ участия в гражданском судопроизводстве прокуратуры (вторая половина XX века).** – Статья.

Научная статья посвящена исследованию проблематики становления законодательных основ участия в гражданском судопроизводстве прокуратуры во второй половине XX века.

Автором установлено, что первое десятилетие шестидесятилетия XX века отмечено кодификацией сразу нескольких отраслей советского права. В их числе было и гражданское процессуальное законодательство. Правовой статус прокурора в нашей стране получил дальнейшее развитие на базе существенного обновления советского законодательства. Вместе с тем формы участия прокурора в гражданском процессе, его полномочия и основные обязанности, указанные в ЦПК УСРР 1924 года, нашли свое отражение и в советских процессуальных законах 60-х годов.

Доказано, что новая кодификация гражданского процессуального законодательства, проведенная в первой половине 60-х гг. XX века стала началом заключительного этапа развития правового статуса прокурора в советском гражданском судопроизводстве, который продолжался до 90-х гг. XX века.

Предъявление прокурорами исков и вступление в дело для дачи заключения обуславливалось необхо-



димостью охраны интересов общества и государства или прав граждан. Участие прокурора в рассмотрении гражданского дела признавалось обязательным, когда это было прямо предусмотрено законом или признано судом. По другим спорам прокурор вступал в процесс по собственной инициативе.

Вторая половина XX века характеризуется введением института прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве, который охватывал все вопросы деятельности судов, в том числе ведения ими делопроизводства, соблюдение сроков рассмотрения гражданских дел и проверки законности судебных решений. При выявлении нарушений прокурор вправе выносить представления об их устранении как председателю соответствующего суда, так и в органы юстиции. Реагирование на незаконные и необоснованные решения и постановления судов осуществлялось путем вынесения протестов, не зависело от того, участвовал прокурор в рассмотрении гражданского дела или нет.

Кроме исправления судебных ошибок, допущенных при вынесении судебных решений, путем их опротестования в надзорном порядке, прокуроры обращали внимание органов юстиции в нарушение норм материального и процессуального права и требовали, таким образом, корректировка работы судов в внепроцессуальном порядке.

Несмотря на изменения гражданского процессуального законодательства во второй половине XX в., попытки ограничить полномочия прокурора на практике не получили своего развития, ведь не было никаких процессуальных препятствий для обращения прокурора в суд с любым иском (заявлением), вступления к гражданскому делу или опротестования судебного решения. В течение всего процесса исторического развития института участия прокуроров в гражданском судопроизводстве наиболее широкие полномочия были предоставлены прокурору советским гражданским процессуальным законодательством.

*Ключевые слова:* гражданское судопроизводство, участники гражданского судопроизводства, органы государственной власти, органы прокуратуры, советское законодательство, УССР.

### Summary

***Dobkina K. R. The formation of legislative principles participation in civil procedure of prosecutor's office (the second half of the XX century).*** – Article.

The scientific article is devoted to a research of a perspective of formation of the legislative principles of participation in civil legal proceedings of prosecutor's office in the second half of the XX century.

By the author it is established that the first decade the sixtieth anniversary. The XX centuries noted codifications of several industries of the Soviet right at once.

Among them, there was also a civil procedural legislation. Legal status of the prosecutor in our country entered further development based on significant updating of the Soviet legislation. At the same time forms of participation of the prosecutor in civil process, its powers and fundamental obligations specified in TsPK USSR of 1924 found the reflection and in the Soviet procedural laws of the 60th years.

It proved that new codification of the civil procedural legislation carried out in the first half of the 60th of the XX century by the beginning of the final stage of development of legal status of the prosecutor in the Soviet civil legal proceedings, which proceeded until 90th of the XX century.

Presentations by prosecutors of claims and the introduction in business for making the conclusion was stipulated by need of protection of interests of society and state or the rights of citizens. Participation of the prosecutor in consideration of a civil case was recognized as obligatory when the law directly provided it or it is recognized as court. On others disputes the prosecutor entered process on own initiative.

The second half of the XX century is characterized by introduction of institute of public prosecutor's supervision in civil legal proceedings which covered all issues of activity of the courts, including conducting by them office-work, observance of terms of consideration of civil cases and check of legality of judgments. At identification of violations, the prosecutor had the right to take out representations about their elimination as to the chairman of the relevant court, and to judicial authorities. Responses to illegal and unreasonable decisions and resolutions of vessels it was carried out by removal of protests that did not depend on that, the prosecutor participated in consideration of a civil case or not.

Except correction of the injustices made at pronouncement of judgments by their protest in a supervising order, prosecutors drew the attention of judicial authorities to violation of norms of substantive and procedural law and demanded, thus, correction of work of the courts in *pozaprotsevalny* an order.

Despite changes of the civil procedural legislation in the second half of the 20th century, attempt to limit the prosecutor's powers in practice did not gain the development, there were no procedural obstacles for the appeal of the prosecutor to court with any to the claim (statement), receipts in a civil case or protest of the judgment. During all process of historical development of institute of participation of prosecutors in civil legal proceedings, the largest powers conferred to the prosecutor by the Soviet civil procedural legislation.

*Key words:* civil judiciary, participants in civil proceedings, public authorities, prosecutors, soviet legislation, URSR.

УДК 347.1

*М. М. Ковальський**здобувач**Івано-Франківського університету права  
імені Короля Данила Галицького*

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ БІОЕТИКИ В ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПІД ЧАС ВИЛУЧЕННЯ ОРГАНІВ У ПОМЕРЛОГО

**Вступ.** Донорство органів має специфічний характер обміну від однієї особи до іншої. Цей процес характеризується складними та емоційними відносинами між донорами, реципієнтами, сім'ями та медичними працівниками. Зазначені правовідносини мають виражену специфіку, адже виникають між життям та смертю осіб. Зокрема, важливим питанням, що лежить основі виникнення зазначених правовідносин є наявність сукупності юридичних та медичних фактів.

**Стан наукової розробки.** В результаті стрімкого розвитку новітніх технологій, виникнення біоетики стало складним феноменом сучасності. Термін «біоетика» запропонував у 1970 році американський онколог Ван Ренсселер Поттер. Він закликав об'єднати зусилля представників гуманітарних наук і природознавців (перш за все біологів і лікарів) для того, щоб забезпечити належні умови життя людей. За словами Поттера: «наука виживання повинна бути не просто наукою, а новою мудрістю, яка об'єднала б два найбільш важливих і вкрай необхідних елементи – біологічне знання і загальнолюдські цінності». Враховуючи таке висловлення, він запропонував застосування терміну біоетика [1].

Якщо у більшості європейських держав біоетика впроваджена практично у всіх навчальних промах підготовки медичних працівників, то в Україні зазначена сфера лише починає розвиватись, особливо це стосується питань у сфері трансплантації.

Виникнення біоетичних питань, пов'язаних з пересадкою органів від померлих досліджували цивілісти та інші практикуючі медики та юристи: А. Т. Бруско, М.С. Брюховецька, Г. В. Гайко, Г.Ю. Гулевська, О.Ю. Кашинцевої, С. В. Пустовіт, С.М. Сергеев. Зокрема, єдиного підходу до вирішення біоетичних питань, що виникають під час вилучення органів в так і не знайдено.

**Метою** статті є визначення біоетичних проблем та пошук шляхів вирішення під час вилучення органів у померлих осіб та їх трансплантація хворому реципієнту.

**Виклад основного матеріалу.** Однією з характерних особливостей біоетики є тісний зв'язок медицини та юриспруденції в діяльності, пов'язаної з вилученням органів. Етичне осмислення соціальних проблем, що виникають у зв'язку з появою інноваційних біотехнологій, призводить до того,

що виникає нагальна необхідність правового регулювання відповідної сфери діяльності.

У правовідносинах, що виникають під час вилучення органів сторонами виступають: реципієнт, для якого пересадка органу може бути єдиним шляхом для одужання; родичі та члени сім'ї або інші представники померлого; трансплантологи, які здійснюють пересадку органів та тканин та відповідно зацікавлені в одужанні реципієнта; медичні представники, які мають справу з потенційним донором за життя, а також, медики, які виступають в якості посередників між бригадою, яка супроводжує донора, і бригадою, що здійснює трансплантацію. Не можна стверджувати, що кожному випадку інтереси зазначених сторін будуть однаковими. Зокрема, багато питань виникає щодо згоди померлого на вилучення органів та є підставою для виникнення правових конфліктів.

С. В. Пустовіт стверджує, що біомедична етика заснована на чотирьох принципах: повага автономії особистості, «не нашкодь», «роби благо», а також принцип справедливості. На думку вченої, початок біоетичних дискусій в Європі пов'язані з Нюрнберзьким процесом. Ухвалення європейською спільнотою Нюрнберзького кодексу у 1946 році, Гельсінської декларації у 1964 році, Конвенції про захист прав і гідності людини в зв'язку із застосуванням досягнень біології та медицини у 1996 році, Загальної декларації про біоетику та права людини ЮНЕСКО у 2005 році та інших документів, спрямованих на законодавче регулювання біополітики в європейських країнах, означало не лише нове етичне вимір людської думки, але і новий рівень самосвідомості європейців [2, с. 10].

На думку Г.Ю. Гулевської та С.М. Сергеева питання трансплантації органів є невирішеною біоетичною проблемою на сьогодні. Вчені пропонують розглядати біоетику як спосіб осмислення важливих ситуацій, що стосуються здоров'я і хвороби, життя та смерті людини, і здійснює пошук гідних моральних шляхів виходу з них в умовах співіснування альтернативних можливих рішень [3, с. 198].

На думку Г. В. Гайко, А. Т. Бруско вважають, що до основних принципів, що лежать в основі біоетики та які безпосередньо пов'язані з регулюванням медичної діяльності та вносять чіткість у розуміння зв'язку біомедичної етики і права, на-

лежать автономія особи пацієнта, справедливість та доступність.

Під першим принципом – автономією особи пацієнта розуміють фізичну і психічну недоторканість при наданні медичної допомоги. Основною суттю зазначеного принципу є те, що будь-які втручання лікарів направлені на лікування пацієнта. Під принципом справедливості та доступності в біомедичній етиці слід розуміти можливість кожного пацієнта, незалежно від соціального походження, матеріального стану та раси, який має право на доступ та отримання повного обсягу на всіх рівнях надання медичної допомоги [4, с. 78].

В першу чергу серед нормативних актів, прийнятих Радою Європи, слід назвати Конвенцію про захист прав і гідності людини у зв'язку з використанням досягнень біології та медицини, Конвенцію про права людини та біомедицину, прийняту в 1977 р. Положення зазначених нормативних актів охоплює широке коло біоетичних проблем. Основною особливістю конвенцій були розробка та затвердження додаткових протоколів, що регулюють окремі проблемні сфери біомедицини. Надалі конвенцією про біоетику складені нові 4 документа: додатковий протокол про заборону клонування людини (1998), додатковий протокол про трансплантацію органів і тканин людського походження (2001), додатковий протокол про біомедичних дослідженнях (2004), додатковий протокол про генетичному тестуванні в медичних цілях (2008) [5].

На думку О.Ю. Кашинцевої основоположним принципом права біоетики є принцип пріоритету інтересів однієї людини над інтересами суспільства. Окрім того, зазначений принцип має своє продовження у наступних принципах: недоторканості тілесної цілісності людини, недоторканості генетичного матеріалу людини та недоторканості ментальної цілісності. Слід погодитись з висновком вченої, що якщо враховувати вищезазначені принципи, то недоцільним є заперечення права людини на евтаназію [6, с.208].

Теж саме стосується і пересадки органів від померлих. Адже, лише за вільним вибором особи за життя можна здійснювати трансплантацію органів, а не шляхом впровадження презумпції згоди, що передбачає вилучення органів у померлого за замовчуванням. На думку вченої, найскладнішою етичною проблемою трансплантації є отримання органів і тканин, а також надання згоди.

До найбільш гострих відносять проблеми визначення моменту смерті людини, справедливості в розподілі між реципієнтами дефіцитних органів та тканин, а також етичні проблеми, пов'язані з торгівлею людськими органами і тканинами.

Керуючись міжнародними та вітчизняними принципами лікар приймає рішення з огляду на те, на скільки є сумісними пари донор-реципієнт.

Орган отримує та особа, кому він більше підходить за імунологічними показниками. При отриманні донорського органу його біологічні дані починають порівнювати з біологічними параметрами людей, що знаходяться в «листі очікування». Із чікими параметрами орган більш сумісний, тому реципієнту його і віддають. Зазначений принцип розподілу органів, на нашу думку, вважається найбільш справедливим і цілком аргументованим як з медичного так із етичного боку. Адже в такому випадку ризик відторгнення донорського органу знижується. Вразі якщо донорський орган підходить відразу кільком хворим, слід застосувати критерій ступеня тяжкості хвороби реципієнта та здатність його чекати. Так як стан здоров'я одного хворого може дозволяти чекати рік, а у іншого рахунок йде на тижні, орган пересаджують тому, хто менше може чекати. У випадку, якщо умови очікування для двох хворих однакові, то застосовується принцип черговості. Зокрема, слід врахувати, що не завжди реципієнти знаходяться поруч з донором та медичним центром. Необхідно також врахувати той факт, що трансплантація повинна здійснюватися якнайшвидше щоб не втратити можливість використати донорський орган за призначенням.

Посмертне донорство ставить медичних працівників перед складною в моральному відношенні ситуацією. З одного боку, вони повинні робити все можливе для порятунку життя пацієнта, з іншого – чим раніше почати вилучення органів та тканин у померлого, тим більша ймовірність того, що їх пересадка буде успішною.

Для вирішення питання щодо необхідності рятувати життя особи, яка помирає і необхідності негайного отримання органів та тканин для пересадки необхідно керуватись чітким правовим механізмом, що забезпечить вирішення таких колізійних питань. Відповідно до Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» вилучення у померлого органів і тканин для трансплантації можливо тільки в разі незворотних втрат функції головного мозку (смерті мозку), зафіксованих консиліумом лікарів [7].

Особливі дискусії викликають як серед науковців, медиків та юристів щодо двох юридичних моделей забору органів від померлих донорів: «презумпція згоди» і «презумпція незгоди», зокрема виокремлюють ще «інформовану згоду».

«Презумпція згоди» означає, що вилучення органів у особи не допускається лише в тому випадку, якщо медичним працівникам стало відомо, що особа за життя залишила незгоду бути донором після смерті.

Суть «презумпції незгоди» полягає в іншому: органи вилучаються після смерті лише в тій особі, яка за життя залишила згоду бути донором.

Більшість європейських держав використовують модель «презумпції згоди». Зазначена модель була підтримана у кількох південноамериканських країнах, включаючи Аргентину, Бразилію та Чилі.

Франція була першою країною, яка почала застосовувати модель «презумпції згоди». Закон про трансплантацію від 1976 року передбачав, що органи можуть бути вилучені для терапевтичних або наукових цілей з трупа осіб, які протягом свого життя не відмовили у дозволі. Однак, у випадку, якщо померлий був неповнолітній або недієздатний, органи можуть бути вилучені для трансплантації лише з дозволу юридичного представника особи [8].

За умови застосування презумпції згоди виникає ще одне питання, що стосується можливості надання згоди родичами та представниками померлого. Зазвичай, «презумпція згоди» передбачає залучення родичів та членів сім'ї, у тому сенсі, що вони можуть виступати як представники і надавати згоду, якщо померла людина не зробила цього самостійно або в тому сенсі, що вони можуть заперечувати, навіть якщо особа не зареєструвала заперечення протягом життя.

Зокрема, у статті 16 проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони здоров'я та трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людині» від 2015 року зазначається, що кожна особа з повною цивільною дієздатністю має право прижиттєво дати письмову згоду або незгоду стати донором анатомічних матеріалів після своєї смерті, що передбачає згоду або незгоду на взяття тих чи інших анатомічних матеріалів для трансплантації та (або) виготовлення біоімплантів. За відсутності такої прижиттєво наданої згоди або незгоди ті чи інші анатомічні матеріали у померлої особи з повною цивільною дієздатністю можуть бути взяті для трансплантації та (або) виготовлення біоімплантів за згодою другого з подружжя або родичів, які проживали з нею до смерті. У померлих неповнолітніх, обмежено дієздатних або недієздатних осіб ті чи інші анатомічні матеріали для трансплантації та (або) виготовлення біоімплантів можуть бути взяті за згодою їх законних представників [9]. Але виникає питання, як діяти медичним працівникам у випадку, якщо один з подружжя надав згоду на вилучення органів, а інші родичі не погоджуються з його рішенням. На скільки законною та морально-допустимою може бути у такому випадку процедура трансплантації. На нашу думку, в першу чергу необхідно упорядкувати черговість надання згоди родичами та членами сім'ї, за для врегулювання між ними дискусій щодо прийнят-

тя рішення. У зазначеному Законі необхідно вказати, що у випадку відсутності у родичів та членів сім'ї, кожна повнолітня дієздатна особа може визначити представника, який надаватиме згоду на трансплантацію органів та тканин після її смерті.

На думку О.Г. Пелагеші презумпції незгоди на вилучення органів чи тканин у трупа для трансплантації – це правовий порядок, згідно з яким представникам медичного закладу забороняється вилучати органи чи тканини у померлої особи для подальшої трансплантації, якщо відсутні дані про висловлену за життя самою особою письмову згоду стати донором анатомічних матеріалів для трансплантації чи відсутні дані про вказану згоду з боку родичів померлої людини [10, с. 84].

Що стосується інформованої згоди, то пряме звернення лікарів до пацієнта або його родичам в силу історичних та релігійних особливостей ряду країн, як правило, руху не викликали, але в той же час прийняття лікарем рішення про «презумпції згоди» в умовах майже повної непоінформованості населення з правових питань органного донорства може мати у подальшому негативні наслідки для посадової особи з боку родичів померлого.

Враховуючи переваги та недоліки кожної з вказаних презумпцій, на нашу думку, «презумпція запитуваної згоди» найбільше сприяє дотриманню як морально-етичних так і правових принципів. Таким чином, не спричиняє виникнення біотичних проблем, а навпаки забезпечує дотримання як законодавства так і волевиявлення кожної особи щодо подальшої долі її тіла та інших анатомічних матеріалів після смерті.

**Висновок.** Основною метою біоетики є захист прав людини в науці та медицині. Ключові проблеми трансплантації органів та тканин від померлого тісно співвідносяться з основними питаннями біоетики. В Україні біоетика як наука на стадії розвитку та дослідження. Прогрес трансплантації та права потребує обговорення та негайного вирішення як в медичних спільнотах, так і в колі громадськості. Діяльність, пов'язана з вилученням органів та тканин лежить на межі медицини, права та моралі. Тому вирішення біотичних питань у зазначеній сфері є завданням спеціалістів кожної сфери. Таким чином, необхідно в першу чергу забезпечити дотримання та захист прав донора та інших учасників, виникаючих правовідносин. Розвиток декларацій і документів етичного характеру, прийнятих національними та міжнародними асоціаціями, формує медичне законодавство. А це в свою чергу визначає зростання необхідності реформування цивільного законодавства, як правове поле регулювання усіх відносин, що виникають під час вилучення органів у померлого.

**Література**

1. Тищенко П. Д. Что такое биоэтика? URL: [https://iphras.ru/uplfile/ethics/biblio/tish\\_bioeth.html](https://iphras.ru/uplfile/ethics/biblio/tish_bioeth.html)
2. Пустовіт С. В. Европейская биоэтика: теория и практика / С. В. Пустовіт. // Интегративна антропологія. 2013. №2. С. 9–15.
3. Гулевська Г. Ю. Биоэтика та права людини: міжнародно-правовий аспект / Г. Ю. Гулевська, С. М. Сергєєва // Форум права. 2011. № 3. С. 196–200.
4. Гайко Г. В. Основні завдання біоетики в теоретичній та клінічній ортопедії / Г. В. Гайко, А. Т. Бруско. // Вісник ортопедії, травматології та протезування. 2012. № 3. С. 76–79.
5. Конвенция о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины: Конвенция о правах человека и биомедицине. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/Rz37.html>.
6. Кашинцева О. Ю. Право біоетики та медичне право: новий напрямок наукових досліджень Київського університету НАН України / О. Ю. Кашинцева. // Проблеми цивільного та підприємницького права в Україні. 2009. № 4. С. 202–208.
7. Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині: Закон України від 17 травня 2018 року № 2427-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1007-14>.
8. To Solve a Deadly Shortage: Economic Incentives for Human Organ Donation. URL: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/ilmed16&div=23&id=&page=>.
9. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони здоров'я та трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людині. URL: [http://ukrainepravo.com/law-making/bill\\_under\\_consideration/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zm-n-do-deyakikh-zakonodavchikh-aktiv-ukra-ni-shchodo-okhroni-zdorov-ya/?month=9&year=2020&](http://ukrainepravo.com/law-making/bill_under_consideration/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zm-n-do-deyakikh-zakonodavchikh-aktiv-ukra-ni-shchodo-okhroni-zdorov-ya/?month=9&year=2020&).
10. Пелагеша О. Г. Адміністративно-правове забезпечення трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людини в Україні : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Київ. 2011. 199 с.

**Анотація**

**Ковальський М. М. Проблемні питання біоетики в цивільно-правовому регулюванні під час вилучення органів у померлого.** – Стаття.

У статті розглянуто можливість виникнення біотичних питань під час вилучення та пересадки органів та тканин від померлого. Проаналізовано вітчизняне та міжнародне законодавство. Зроблено висновки щодо його недоліків та можливості вдосконалення діючих нормативних актів.

**Ключові слова:** біоетика, трансплантація, посмертне донорство, «презумпція згоди», «презумпція незгоди», «інформована згода».

**Аннотация**

**Ковальський М. Н. Проблемные вопросы биоэтики в гражданско-правовом регулировании во время изъятия органов у умершего.** – Статья.

В статье рассмотрено возможность возникновения биотических вопросам во время изъятия и пересадки органов и тканей от умершего. Проведен анализ отечественного и международного законодательства. Сделано выводы касательно недостатков и возможности совершенствования действующих нормативных актов.

**Ключевые слова:** биоэтика, трансплантация, посмертное донорство, «презумпция согласия», «презумпция несогласия», «информированное согласие».

**Summary**

**Kovalskiy M. M. Problematic issues of bioethics in civil regulation during the removal of organs from the deceased.** – Article.

The article discusses the possibility of the emergence of biotic issues during the removal and transplantation of organs and tissues from the deceased. The analysis of domestic and international legislation. Conclusions regarding the shortcomings and the possibility of improving existing regulations are made.

**Key words:** bioethics, transplantation, post-mortem donation, «presumption of consent», «presumption of disagreement», «informed consent».

## ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.227

**Г. О. Вайленко***аспірант Харківського національного педагогічного  
університету імені Г. С. Сковороди*

### ПЕДАГОГІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ВИД ПРОФЕСІЙНОЇ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЩО КОНКРЕТИЗУЄ ПРАВО НА ПРАЦЮ ТА ВИЗНАЧАЄ УМОВИ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ У ФОРМІ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ

**Постановка проблеми.** Реформа українського трудового законодавства, що розпочалась з часів отримання Україною своєї незалежності, ніяк не добігає кінця. Спроби розробки та прийняття Трудового кодексу України є невдалими і сьогодні, не зважаючи на численні зміни у державі та праві, що відбиваються на змісті відносин із застосування праці, останні не мають ефективності у правовому регулюванні. Зазначене обумовлює актуальність наукового пошуку у вирішенні питань, пов'язаних із ефективністю правового регулювання права на працю та його реалізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій літературі проблеми реалізації права на працю у формі трудового договору досліджувались Н.Д. Гетьманцеві [1], О.О. Коваленко [2], О.І. Процевським [3], Р.І. Шабановим [4], О.М. Ярошенком [5] та інш. Однак, питання як конкретизується право на працю обраними видами діяльності, зокрема педагогічною діяльністю, і як це впливає на умови його реалізації у формі трудового договору, уваги не отримало.

**Метою статті** є характеристика педагогічної діяльності як виду професійної трудової діяльності, що конкретизує право на працю та визначає умови його реалізації у формі трудового договору.

**Виклад основного матеріалу.** Конституція України визначає: «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах» [6, ст. 21], «громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» [6, ст. 24]. Отже право на працю є рівним та однаковим за обсягом та змістом для всіх, для кожної людини. Натомість, відповідно до свого призначення, Конституція у своїх нормах окреслює хоча й такі важливі, засадничі, але лише загальні контури вирішення цього питання. Ви-

дається, конкретного змістовного наповнення загальної конституційної формули права на працю набуває за кожним окремим професійним напрямом.

На справедливості даної думки наголошує наукова позиція батька-засновника сучасного трудового права України О.І. Процевського. Він пише: «право на працю як основне соціально-економічне право, як один із елементів правового статусу громадянина може виступати у двох іпостасях-можливостях: 1) статичному – не реалізованому, незалежно від причин (коли людина не працює на виробництві і не бажає шукати роботу); та 2) динамічному – реалізованому у конкретному соціально-трудоному правовідношенні. У цьому випадку право на працю, звичайно, залишається елементом правового статусу громадянина, але одночасно стає елементом правового статусу працівника. Характерна особливість права на працю у змісті правового статусу працівника: на підставі реалізованого права на працю працівник набуває цілий ряд суб'єктивних прав і юридичних обов'язків за визначеному у трудовому договорі роду роботи (професії, спеціальності, кваліфікації) і головне – юридичні гарантії їх реалізації [3, с. 56].

Маємо відмітити, що право на працю – це ще й потенційний вибір кожного у визначенні сфери діяльності, якою він буде займатись. Цей висновок містить динамічний контекст розуміння права на працю, який одночасно враховує потужну сферу існування цього права у реалізації: обрати сферу майбутньої діяльності і конкретизувати власне право на працю через цей вибір. Отже, обраний вид діяльності наповнює право на працю своїми, притаманними лише йому, характеристиками та розкриває його особливості в реалізації вказаного права.

Конституція України, на підставі міжнародних нормативно-правових актів, встановлює формулу права на працю із певними невідомими, а вид професійної діяльності ці невідомі визначає. Тобто вид професійної діяльності усвідомлюється як характеристика, що наповнює загальне право

на працю в реалізації специфічним змістом, конкретикою і через обрану правову форму – у нашому випадку трудовий договір – визначає зміст трудових правовідносин для їх сторін.

Звичайно, ці теоретичні положення щодо значення права на працю, квінтесенції його змісту, реалізації у формі трудового договору є загальними. Тобто вони характерні для усіх видів трудової діяльності, зокрема і для діяльності, яка пов'язана із виконанням виховної функції як основної складової своєї трудової функції працівником. Розглянути цей вид трудової діяльності без усвідомлення того, що представляє собою виховання навряд чи представляється можливим.

Поняття «виховання» є основною категорією сучасної педагогіки і «в широкому розумінні розглядається як передача і організація засвоєння накопиченого людством соціально-культурного досвіду, його духовної культури» [7, с. 5]. «Виховання як педагогічна категорія передбачає педагогічно цілеспрямовану організацію діяльності, спілкування людини, які сприяють формуванню у вихованців певного ставлення до оточуючого світу, до самого себе, моральних норм і правил поведінки» [7, с. 6].

Видатний педагог Ю.К. Бабанський, визначав виховання як процес передавання старшими поколіннями суспільно-історичного досвіду новим поколінням з метою підготовки їх дожиття і праці, необхідних для забезпечення подальшого розвитку суспільства [8, с. 17]. Таким чином, можна з повним правом стверджувати, що саме виховання – є тим процесом, який робить людину – людиною, формує її особистість, прищеплює суспільно значимі навички, навчає суспільно схвальній поведінці тощо.

Виховання є тим засобом, який дозволяє передавати накопичуваний людством досвід наступним поколінням. При чому мова йде не тільки про знання, інформацію – як той скарб, що накопичувався поколіннями з урахуванням розвитку науки та техніки, удосконаленням технологій, а й про ціннісні орієнтири цих знань, їх проекцію категорій добра та зла, позитивного та негативного, які визначаються певним етапом розвитку суспільства. Тому, слідує висновок: вихованням займається суспільство і виховання є одним із нематеріальних засобів, що забезпечує існування та розвиток суспільства. Тому саме виховання забезпечує спадковість суспільного світогляду, свідомості і відповідає за напрям розвитку суспільства.

Таким чином, виховання є тим шляхом, який забезпечує рух суспільства у певному напрямі до своєї мети. Отже виховання є тим процесом, який має бути керованим. У сучасному суспільстві, де регулятором поведінки є право, досягти цього можна через правові норми, чим відповідно займається держава через свої органи, зрозуміло

що, спираючись на знання, отримані спеціальними науками, де об'єктом дослідження виступає виховання.

Вже традиційно у науці педагогіці виховання пов'язується із процесом навчання, а разом ці обидва компоненти утворюють педагогічну діяльність [9, с. 278; 7, с. 5]. Відповідно, говорячи про реалізацію права на працю через вибір педагогічної діяльності, слід усвідомлювати останню як рід діяльності, що полягає в реалізації кваліфікованою особою знань, навичок, вмінь, які формують у особи, на яку здійснюється виховний вплив, певні, як загальні соціально схвальні установки, так і спеціальні вузько предметні. Це дозволяє визначати педагогічну діяльність як діяльність професійну. І саме так характеризує педагогічну діяльність педагогіка, яка насамперед, як зазначає Є.А. Климов, розробляє питання підготовленості, професійної кваліфікованості людини [10, с. 61].

Виховання є константою педагогічної діяльності. Також, важливо відмітити, що педагогічна діяльність нерозривно пов'язана із здійсненням освітнього процесу. Робота працівника, що здійснює педагогічну діяльність є частиною освітнього процесу, в ході якого і буде відбуватися реалізація виховної функції як основного компоненту трудової функції такого професіонала. Раніше у цьому підрозділі нами було обґрунтовано висновок, що виховання є процесом, що забезпечує зв'язок поколінь, спадковість світогляду, а тому воно має непересічне, важливе значення. Отже довірити виконання цього процесу суспільство має людині підготовленій, яка має певні знання щодо можливостей цього інструменту впливу на людську особистість за загально прийнятними та прийнятими у суспільстві взірцями. Є.А. Климов у свою чергу відмічає, що обрати професію – це не тільки облюбувати собі майбутню роботу, але й влитися до певного загалу людей з їх специфічною субкультурою, прийняти і відповідний образ думок, і образ життя [10, с. 61-62].

Обрання людиною для себе у якості довгострокової перспективи такого виду професійної трудової діяльності як педагогічна, означає, що особа буде брати участь у здійсненні освітнього процесу і визначає, що змістом цієї діяльності, зерном її трудового шляху, стануть виховання і навчання, які дозволять формувати особистість вихованця. Саме таким змістом наповнюється право на працю працівника, що займається педагогічною діяльністю.

Реалізація педагогами свого права на працю дозволяє говорити про те, що їх право на працю існує як здатність, як можливість вільно обравши професію педагога чи погодившись на неї, реалізувати себе як творчу одиницю, вдосконалюючись як особистість, як професіонал, заробляючи собі на життя педагогічною діяльністю у будь-якій, не забороненій законом формі.

Педагогічна діяльність як діяльність професійна конкретизує загальне право на працю, наповнює його специфічними ознаками, притаманними професії педагога та визначає умови його реалізації у формі трудового договору.

Ця діяльність, яка вимагає попередньої і подальшої професійної підготовки щодо набуття тих знань, яких має бути достатньо для формування вмінь та навичок передавання інформації через вплив на свідомість особистості для утворення необхідного фундаменту тих чи інших компетентностей.

**Висновки.** Таким чином, зазначені і розглянуті у даній статті елементи та якісні характеристики педагогічної діяльності обумовлюють специфічне ставлення суспільства та держави до осіб, які є педагогами-професіоналами, що полягає:

1. у визначених законодавством вимогах професійного та морально-етичного характеру до працівника, що буде здійснювати виховну функцію у якості змістовної складової трудової функції, які виступають умовами реалізації права на працю;

2. у застосуванні ефективних форм реалізації їх права на працю. І хоча особи, що займаються педагогічною діяльністю можуть реалізовувати своє право на працю у різних, не заборонених законом формах, однак, найефективнішою правовою формою реалізації їх права на працю, здатною забезпечити охорону їх професійної трудової здатності, розвиток останньої, поглиблення їх професійних компетентностей тощо є трудовий договір.

### Література

1. Гетьманцева Н.Д. Забезпечення реалізації права на працю і захисту громадян від безробіття. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 84–89.
2. Коваленко О.О. Правові проблеми свободи волі сторін при укладанні, зміні та припиненні трудового договору : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків: ХНПУ ім. Г.С. Сковороди, 2015. 447 с.
3. Процевський О.І. Методологічні засади трудового права. : ХНАДУ, 2014. 260 с.
4. Шабанов Р.І. Концептуальні засади соціального захисту від безробіття : монографія. Х.: ХНПУ імені Г.С. Сковороди, 2015. 360 с.
5. Прилипко С., Ярошенко О. Право на працю в системі прав людини. *Право України*. 2014. № 6. С. 102–110.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Лозова В.І., Троцько Г.В. Теоретичні основи виховання і навчання / навч. посібник для студентів педагогічних навчальних закладів). Х.: Харківський державний педагогічний університет ім. Г.С. Сковороди, 1997. 338 с.
8. Педагогика: учеб. пособие / Под ред. Ю. К. Банского. 2-е изд., доп. и перераб. М. : Просвещение, 1988. 479 с. (Учебное пособие для педагогических институтов).

9. Словарь-справочник по педагогике / авт.-сост. В.А. Мижериков; под общ. ред. П.И. Пидкасистого. Москва: Т.Ц. Сфера, 2004. 448 с.

10. Климов Е.А. Введение в психологию труда. М.: Культура и спорт, 1998. 350 с.

### Анотація

**Вайленко Г. О. Педагогічна діяльність як вид професійної трудової діяльності, що конкретизує право на працю та визначає умови його реалізації у формі трудового договору.** – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню педагогічної діяльності як виду професійної трудової діяльності, що конкретизує право на працю та визначає умови його реалізації у формі трудового договору. Автором обґрунтовується думка, що педагогічна діяльність як діяльність професійна конкретизує загальне право на працю, наповнює його специфічними ознаками, притаманними професії педагога та визначає умови його реалізації у формі трудового договору. Робиться висновок, що елементи та якісні характеристики педагогічної діяльності обумовлюють специфічне ставлення суспільства та держави до осіб, які є педагогами-професіоналами.

**Ключові слова:** педагогічна діяльність, право на працю, трудовий договір, трудова функція.

### Аннотация

**Вайленко Г. А. Педагогическая деятельность как вид профессиональной трудовой деятельности, конкретизирует право на труд и определяет условия его реализации в форме трудового договора.** – Статья.

Статья посвящена исследованию педагогической деятельности как вида профессиональной трудовой деятельности, которая конкретизирует право на труд и определяет условия его реализации в форме трудового договора. Автор обосновывается мнение, что педагогическая деятельность как деятельность профессиональная конкретизирует общее право на труд, наполняет его специфическими признаками, присущими профессии педагога и определяет условия его реализации в форме трудового договора. Делается вывод, что элементы и качественные характеристики педагогической деятельности обуславливают специфическое отношение общества и государства к лицам, которые являются педагогами-профессионалами.

**Ключевые слова:** педагогическая деятельность, право на труд, трудовой договор, трудовая функция.

### Summary

**Vailenko H. O. Pedagogical activity as a professional labor activity which concretizes the right to work and determines the conditions of its implementation in the labor form.** – Article.

The article is devoted to the research of pedagogical activity as a type of professional labor activity, which specifies the right to work and defines the conditions for its realization in the form of an employment contract. The author substantiates the idea that pedagogical activity as a professional activity specifies the general right to work, fills it with specific features inherent in the profession of teacher and defines the conditions for its realization in the form of an employment contract. It is concluded that the elements and qualitative characteristics of pedagogical activity determine the specific attitude of society and the state to persons who are professional teachers.

**Key words:** pedagogical activity, right to work, employment contract, labor function.



УДК 349.2

**О. О. Войтенко**  
здобувач кафедри правознавства  
Східноукраїнського національного  
університету імені Володимира Даля

## ПРИНЦИПИ ТРУДОВОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ЗАСОБІВ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН

**Постановка проблеми.** Принципи права постійно є предметом розгляду науковців та правознавців, проте через їх філософську сутність, мінливість, абстрактність абсолютна більшість аспектів розуміння принципів права вимагає додаткового дослідження і доопрацювання. Будь-які принципи, у тому числі і принципи права, є продуктом людської діяльності, результатом якої вони виступають й інтереси якої вони задовольняють. Принципи є соціальними явищами, як за джерелом виникнення, так і за змістом: їх виникнення зумовлюється потребами суспільного розвитку і в них відображаються закономірності суспільного життя.

**Аналіз наукових досліджень.** Питання сутності принципів трудового права в науковій літературі знайшло широке відображення. Осмислення природи і ролі принципів права, їх ознак в сучасних умовах досліджували такі науковці, як О. Котюк, О. Скакун, А. Колодій, Т. Петоченко, В. Ковальський, Ю. Шемшученко, Ф. Бурчак, В. Цветков, О. Старчук, О. Руднева, Г. Гончарова, О. Ярошенко, С. Погребняк і багато інших.

Отже, метою цієї статті є аналіз різних підходів до розуміння принципів права загалом та принципів трудового права зокрема, формулювання власних наукових термінів; проведення аналізу співвідношення принципів права та принципів трудового права.

**Виклад основного матеріалу.** Головними джерелами цих принципів є політика, економіка, мораль, ідеологія, соціальне життя. Принципи права – неоднотипне і неоднозначне явище, до дослідження якого можна і треба підходити з різних боків. з гносеологічної точки зору важливо підкреслити те, що категорія «принцип» тісно пов'язана з категоріями «закономірність» і «сутність». Однопорядковий характер цих понять дає підстави визначати правові принципи через закономірності розвитку суспільства (загальносоціальні принципи) і права (юридичні принципи), а також через сутність і основний зміст останнього [1].

За В. О. Котюком, правові принципи – це головні ідеї, які виражають основні вимоги до системи права тієї чи іншої держави [2, с. 30]. О. Р. Михайленко визначив принципи права як «своєрідний скелет», «арматуру» права, навколо яких групуються правові норми, інститути, групи

законів і які дають правильний орієнтир у правозастосуванні та можуть певною мірою заповнювати прогалини в праві при вирішенні конкретних життєвих ситуацій, що мають юридичне значення [3, с. 103].

На думку О. Ф. Скакун, принципи права містять у собі світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації. Вони виражаються у формі незаперечних вимог (позитивних зобов'язань), які пред'являються до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і суспільних інтересів [4, с. 240].

Термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає начало, основа. Водночас, принцип – це те, що лежить в основі певної теорії науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки [5, с. 547]. У правовій доктрині під час визначення поняття принципів права науковці вживають такі категорії, як вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні засади, закономірність, сутність, система координат тощо [6, с. 40].

Таким чином, принцип – це основне, вихідне положення, що лежить в основі будь-якого вчення, теорії, науки, концепції, зумовлює світогляд людини та її поведінку згідно з внутрішніми переконаннями і визначає дію відповідних механізмів. У свою чергу, у загального поняття «принцип» є родові поняття «принцип права», яке втілює в собі всі ознаки загального поняття «принцип», але з урахуванням специфіки правового регулювання. У зв'язку з цим не можна розглядати «принципи права» без урахування їх зв'язку із загальним. Стосовно цього можна зазначити, що загальне є настільки ж реальним та об'єктивним, як і окреме, і тому оцінка загального тільки як розумової абстракції є виразом номіналізму [7, с. 86].

У сучасній правовій та соціальній державі принципами права є те, що підкреслює соціальну значущість права. Не випадково проблема принципів права в теорії права та галузевих юридичних науках підіймається досить часто. Вченими-юристами сучасності та минулого висвітлюються особливості загальноправових, галузевих, міжгалузевих принципів [8, с. 71].

Принципи права є загальнообов'язковими, оскільки засадничих ідей повинні дотримуватися

суб'єкти правотворчості під час здійснення правового регулювання суспільних відносин. Принципи права існують задовго до виникнення позитивного права, є основою для його формування й визначають зміст і спрямованість норм» [6, с. 42].

Актуальним є питання співвідношення правових принципів і норм-принципів. Норми-принципи практично ніколи не містять класичної структури правової норми: гіпотеза, диспозиція, санкція. Вони дійсно здебільшого лише окреслюють загальні правила, на яких, в свою чергу, будується ціла система інших норм. У такий спосіб, закономірно, що, не маючи конкретно регулятивного характеру, норми-принципи за своєю природою повинні вміщуватися в актах вищої юридичної сили – конституціях держав, конституційних законах, кодексах. На конституційному рівні вони мають здебільшого бланкетний характер [9, с. 225].

Принципи права, зокрема галузеві, якраз то і створюються чи то людською думкою, чи то виводяться самою практикою правозастосування, мають ысторичну обумовленість. Як вказує А.М. Колодій, приміром, для рабовласницького типу характерний принцип рівності власників-товаровиробників і нерівність між вільним населенням та рабами. Принцип теологічного світогляду є визначальним в епоху феодалного ладу, а головний принцип буржуазного права – це свобода й рівність, суверенітет народу, приватна власність [10, с. 15].

Принципи права не є правилами поведінки і не мають головних елементів правової норми: гіпотези, диспозиції, санкції. Тому за допомогою правового принципу неможливо врегулювати конкретне суспільне відношення. Правовий принцип дозволяє зрозуміти суть правової норми, що регулює дане суспільне відношення чи має регулювати. Таким чином, правові принципи впливають на зміст як діючих, так і майбутніх норм права [11, с. 186].

Засадничі ідеї можуть вважатись основними принципами трудового права лише тоді, коли вони відповідають певним вимогам. Варто зауважити, що поняття принципів трудового права повністю ґрунтується на основних ознаках принципів права, оскільки є їхнім галузевим різновидом.

Розглядаючи будь-яке явище, окрім його визначення, необхідно наголосити й на ознаках. Так, до ознак принципів трудового права можна віднести:

1) їх історичний характер. Сучасні уявлення про єдність історичного і логічного є втіленням діалектичних закономірностей розвитку. Саме сутність історичного руху, діалектика історії сучасності може бути зрозумілою за умови розкриття логіки правового життя. Якщо казати про закономірності руху правових реалій, то тут важливо розкрити процеси і форми реалізації права, його функцій, а також виникнення нових правових регуляторів, комунікаторів права, якими є сучасна пра-

вова культура й правова ментальність [12, с. 32]. Знання минулого необхідне, аби зрозуміти сьогодення. Тож історичне дослідження є об'єктивною необхідністю, джерелом інформації, без якої неможливий ґрунтовний всебічний аналіз поточних подій та аргументоване прогнозування майбутнього;

2) їх об'єктивну зумовленість. Зазначена характеристика відстоюється позитивістами, які зауважують, що принципи права існують реально й об'єктивно, у самому праві та зумовлені економічним і соціально-політичним устроєм суспільства, особливостями функціонування політичної системи. Сучасна теорія та практика трудового права вимагає врахування економічних трансформацій зокрема, та цивілізаційних змін загалом. Необхідно зважати на процеси гуманізацію організації праці, інтелектуалізації та інформатизації, творчий складник характеру робочої сили, запровадження інноваційних форм мотивації праці, необхідність перманентного процесу навчання персоналу. Ігнорування цих специфікацій може призвести до витoku висококваліфікованих кадрів з країни і не створити необхідних умов для конкурентоспроможної діяльності;

3) їх регулятивний характер. Так, науковці пояснювали зазначену ознаку тим, що принципи права – це продукт свідомості й волі людей, які містять певні веління, приписи, правила поведінки, що реалізуються в життя суспільством і державою [13, с. 12]. Інші зазначають, що регулювання суспільних відносин за допомогою принципів права здійснюється лише в окремих випадках, зокрема за відсутності подібної норми для регулювання суспільних відносин (аналогія закону) застосовуються загальні принципи права (аналогія права) [6, с. 42].

А. М. Колодій обґрунтував нормативно-регулятивний характер принципів права, який проявляється у здатності принципів регулювати суспільні відносини з більш високих, абстрактних позицій, ніж правові норми, а також загальнообов'язковість (принципи, зафіксовані у праві, набувають значення загальних правил поведінки, яким властивий загальнообов'язковий державно-владний характер) [10, с. 11].

Найбільш яскраво регулятивна функція принципів трудового права проявляється при подоланні прогалин в праві. Необхідна наголосити, що прогалини трудового права – це відсутність нормативно-правового регулювання суспільних трудових відносин, яке унеможливорює або ускладнює застосування норм трудового права на ці суспільні відносини, що потребують правового регулювання, зокрема, під час виникнення трудового спору.

Прикладом прогалини у трудовому праві є ситуація, яка до 8 вересня 2005 р. мала місце щодо забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків і жінок. Аналіз результатів виконання

Національного плану дій щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню гендерної рівності у суспільстві на 2001–2005 роки та підготовка Державної доповіді про виконання в Україні Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок свідчать про те, що проблема дискримінації за ознакою статі в Україні існує [14].

Особливим аспектом становлення громадянського суспільства в Україні є, на нашу думку, саме трансформація гендерних стосунків, адже дискримінація за ознакою статі спостерігається в усіх сферах життя суспільства. Статтею 24 Основного Закону закріплено рівність прав жінок і чоловіків в усіх головних сферах життєдіяльності. Як відомо, Україна ратифікувала більшість міжнародних документів в галузі захисту прав людини, зокрема 24 грудня 1980 р. – Конвенцію ООН «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок». Україна також приєдналась до Пекінської декларації та Платформи дій, схвалених IV Всесвітньою конференцією із становища жінок (1995 р.). Держава має неупинно рухатися у напрямі подолання гендерної нерівності, усуваючи бар'єри на шляху жінок до всіх сфер громадського життя. На часі розробка і впровадження державної стратегії, що дасть змогу жінкам урівноважити свою громадську діяльність і сімейне життя. Її підґрунтям має стати відродження демократичних традицій історично високого суспільного статусу української жінки, підтримання прагнень жінок розширити свої можливості й заявити про свій повноцінний статус членів громадянського суспільства [15, с. 43].

Настав час якнайшвидшої реалізації зазначених та інших положень цього прийнятого ще у вересні 2005 р. Закону. Адже, незважаючи на чіткий припис п. 2 розд. VII «Прикінцеві положення» Закону, Кабінет Міністрів України станом на грудень 2007 р. так і не спромігся: подати на розгляд Верховної Ради пропозиції щодо внесення до законів України змін, які впливають із названого Закону (в першу чергу щодо відповідальності за порушення законодавства про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків); привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом; забезпечити прийняття нормативно-правових актів, що впливають із зазначеного Закону; забезпечити перегляд і скасування міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади прийнятих ними нормативно-правових актів, що суперечать вимогам Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [16, с. 194]. Слід наголосити, що у разі виникнення трудового спору з зазначеного питання, саме принципи трудового права можуть стати основою для його вирішення та з'ясування об'єктивної істини по справі.

Бачимо, що найбільш яскраво регулятивна функція принципів трудового права проявляється при подоланні прогалин в праві. Проте подоланням прогалин у праві не обмежується регулятивну роль принципів трудового права. Окрім цього, регулятивну роль принципів трудового права не слід вважати виключно факультативною порівняно з нормами права, принципи права можуть мати пряму регулятивну дію. Крім того, ще одним проявом регулятивної ролі принципів права є необхідність звернення до них при тлумаченні норм трудового права.

4) їх нормативність, яку визначають через ознаки норм права, указуючи на те, що принципи права є загальнообов'язковими, формально визначеними та встановленими державою. Принципи права є загальнообов'язковими, оскільки засадничих ідей повинні дотримуватися суб'єкти правотворчості під час здійснення правового регулювання суспільних відносин. За принципами трудового права ознаку нормативності можна мотивувати тим, що принципи трудового права проявляють свою дію на трудові відносини неодноразово, не вичерпуються разовим використанням, стосуються персонально невизначеного кола осіб. Принципи трудового права здатні здійснювати ідейний, інформаційно-просвітницький загальний вплив на трудові відносини, оскільки вони офіційно визначають важливіші основи організації праці;

5) їх універсальність, вищу імперативність та загальну значущість. Під універсальністю принципів права необхідно розуміти те, що ними пронизана вся юридична матерія та що вони повинні враховуватись у будь-якій правовій ситуації. Вища імперативність свідчить про те, що правові норми, які не вважаються принципами, повинні з них випливати та їм відповідати. І, нарешті, загальнозначимість принципів права полягає в тому, що вони спрямовують весь механізм правового регулювання суспільних відносин.

6) їх системність та взаємоузгодженість. Слід зазначити, що незважаючи на різноманіття інтерпретацій сутності права, характерною властивістю є переважання «системного» підходу.

7) їх стабільність. Якщо норми права є мінливими та приймаються для врегулювання відносин, які існують у суспільстві, то принципи права довготривалі, що, в свою чергу, свідчить про їх стабільність.

Для забезпечення послідовності нормотворчої діяльності в трудовій галузі права на особливу увагу заслуговує принцип стабільності, який водночас може розглядатися як загальноправовий принцип, так і спеціально-галузеве вихідне положення. В аспекті даного дослідження нас цікавитиме саме специфіка спеціально-галузевих проявів принципу стабільності в межах суспільних відносин, які мають місце у сфері трудового

права. Відповідний принцип має надзвичайно велике значення для забезпечення належності конструювання нормативних приписів трудового законодавства. Він забезпечує послідовність нормотворчої практики, фактично створює умови для переходу від старих правил нормативної регламентації до нових алгоритмів упорядкування суспільної взаємодії.

8) їх правова визначеність. Вимога визначеності – одна з перших і найсуттєвіших вимог, що висувуються людиною до права. Її важливість досить давно усвідомлюється європейською культурою. Основу принципу правової визначеності утворює концепція передбачуваності. Згідно з нею люди повинні мати змогу планувати свої дії з упевненістю, що знають про їх правові наслідки [17, с. 25].

Важливість принципу правової визначеності у трудовому праві зумовлена необхідністю його застосування як у правотворчому, так і правозастосовчому процесах. Зокрема він вимагає, щоб трудові нормативно-правові акти були чіткими, простими, діяли на майбутнє й обов'язково виконувалися. Правова визначеність трудових процесуальних норм повинна полягати у встановленні чітких процесуальних строків – півдоби, тиждень, півтора року тощо.

**Висновок.** Таким чином, трудове право складає собою галузь права, в основу якої покладені загальні ідеї, що створюють передумови для досягнення його цілей та функцій і пов'язують норми трудового права із реальними трудовими відносинами. Ці найбільш загальні ідеї і є принципами трудового права. Без розуміння їх сутності неможливо збагнути призначення трудового права загалом та його інститутів зокрема.

Принципи трудового права охоплюють всю правову матерію (норми трудового права, трудові відносини), а також надають їй послідовності, логічності, збалансованості інтересів працівника та роботодавця. У принципах трудового права синтезується національний досвід розвитку трудового права з практикою іноземних держав та міжнародних інституцій у сфері трудового права. Принципи відіграють роль орієнтирів у формуванні майбутніх норм трудового права. Еволюція трудового права повинна походити від ідеї (принципу) до норми, через реалізацію трудової норми – до об'єктивізації суспільної практики. Лише тоді принципи трудового права будуть визначати напрямок розвитку трудового права в контексті захисту та гарантування основоположних трудових прав людини і громадянина.

### Література

1. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 40–44
2. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. вузів. К. : Вентурі, 1996. 208 с.

3. Михайленко А. Р. Основы государства и права. К. : Фемина, 1994. 120 с.

4. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум, Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

5. Словник іншомовних слів. О. С. Мельничук; за ред. О. С. Мельничук. К., 1974. 547 с.

6. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43.

7. Тугаринов В. П. Соотношение категорий диалектического материализма. Л. : ЛГУ, 1956. 136 с.

8. Полянничко А. О. До питання про принципи та норми права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2013. Випуск 22. Частина I. Том 1. С. 71–73.

9. Нечипорук С. В. Конституційні засади організації та функціонування судової влади в Україні (питання теорії і практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. В. Нечипорук. К., 2011. 225 с.

10. Колодій А. М. Принципи права України. К. : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.

11. Петоченко Т. М. Функции и принципы трудового права Республики Беларусь: общая характеристика и виды. *Современные проблемы правоведения. Сборник научных трудов*. 2011. Випуск 1. Минск: БГЭУ. С. 186–201.

12. Ковальський В. С. Охоронна функція права : монографія / В. С. Ковальський. К. : Юрінком Інтер, 2010. 336 с.

13. Міжнародно-правові аспекти Конституції України / [Ю. С. Шемшученко, Ф. Г. Бурчак, В. В. Цветков та ін.]; під ред. В. М. Семенов, О. Я. Прагнюк. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К. : Ін Юре, 1997. 29 с.

14. Про схвалення Концепції Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на 2006–2010 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.07.2006 р., № 384-р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 27. Ст. 1972.

15. Руднева О. М., Гончарова Г. С. Проблеми правового регулювання праці жінок в умовах становлення ринкової економіки. *Еволюція правового становлення жінок: історія і сучасність*. Х., 2000. С. 42–67.

16. Ярошенко О. М. Види прогалин у трудовому праві та перспективи реформування законодавства про працю України. *Вісник Академії правових наук*. № 1 (52). С. 192–199.

17. Погребняк С. П. Основоположні принципи права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / С. П. Погребняк. Х., 2009. 41 с.

### Анотація

**Войтенко О. О.** Принципи трудового права в системі засобів правового регулювання трудових відносин. – Стаття.

У статті проводиться аналіз поняття принципів трудового права, через ознаки цього поняття розкривається внутрішня єдність його складових елементів, базуючись при цьому на декількох концепціях та поглядах. Зазначено, що принципи права – неоднозначне і неоднозначне явище, до дослідження якого можна і треба підходити з різних боків, розкритий їх зміст з гносеологічної точки зору. Звертається увага на те, що найбільш яскраво регулятивна функція принципів трудового права проявляється при подоланні прогалин в праві. Робиться висновок, що принципи трудового права охо-

плюють всю правову матерію (норми трудового права, трудові відносини), а також надають їй послідовності, логічності, збалансованості інтересів працівника та роботодавця.

*Ключові слова:* принципи, трудове право, правове регулювання, трудові відносини, галузь права.

#### Аннотация

**Войтенко О. О. Принципы трудового права в системе средств правового регулирования трудовых отношений. – Статья.**

В статье проводится анализ понятия принцип трудового права, через признаки этого понятия раскрывается внутреннее единство его составляющих элементов, основываясь при этом на нескольких концепциях и взглядах. Отмечено, что принципы права – неоднородное и неоднозначное явление, исследование которого можно и нужно проводить с разных сторон, раскрывается их содержание с гносеологической точки зрения. Обращается внимание и на то, что наиболее ярко регулятивная функция принципов трудового права проявляется при преодолении пробелов в праве. Делается вывод, что принципы трудового права охватывают всю правовую материю (нормы трудового права, трудовые отношения), а также наделяют ее последовательностью, логичностью, сбалансированностью интересов работника и работодателя.

*Ключевые слова:* принципы, трудовое право, правовое регулирование, трудовые отношения, отрасль права.

#### Summary

**Voitenko O. O. Principles of labor law in the system of legal regulation of labor relations. – Article.**

The article analyzes the concept of the principle of labor law, because of the features of this concept reveals the internal unity of its constituent elements, based on several concepts and views. It is stated that the principles of law are an ambiguous and ambiguous phenomenon, the study of which can and must be approached from different sides, their meaning is revealed from the epistemological point of view. Attention is drawn to the fact that the most clearly regulatory function of the principles of labor law is manifested in overcoming the gaps in law. It is concluded that the principles of labor law cover all legal matter (labor law rules, labor relations), as well as give it consistency, logic, balance of interests of the employee and the employer.

Principles of law are constantly subject to review by scholars and jurists, but because of their philosophical essence, variability, abstractness, the vast majority of aspects of understanding the principles of law require further study and refinement. Any principles, including the principles of law, are the product of human activity, the result of which they advocate and the interests of which they satisfy. Principles are social phenomena, both in origin and content: their emergence is conditioned by the needs of social development and reflects the patterns of social life.

*Key words:* principles, labor law, legal regulation, labor relations, branch of law.

УДК 349.2

**С. М. Губський***здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6**Харківського національного університету внутрішніх справ***СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ ПРАЦІВНИКІВ ФЕРМЕРСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ**

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день, в умовах соціально-економічної та політичної нестабільності, українська держава повинна здійснювати активний пошук джерел фінансування реформ, які нині проводяться фактично у всіх сферах суспільного життя. Історично склалось, що Україна є аграрною державою, має родючі землі, які є одним із ключових факторів для отримання максимальної врожайності, а в результаті збільшити надходження до державного бюджету та підвищити загальний рівень добробуту всього населення. Все це піднімає роль агропромислового комплексу в економіці держави, підвищує його соціально-політичне та економічне призначення. Разом із тим, слід вказати, що на сьогодні АПК включає в себе велику кількість елементів, серед яких все більшого значення набуває діяльність фермерських господарств. Однак, як і в будь-якій іншій сфері суспільних відносин, якість та ефективність функціонування фермерських господарств на пряму залежить від осіб, які здійснюють трудову діяльність у відповідній галузі. Саме тому дуже важливо, щоб держава створила всі необхідні правові умови для регулювання праці осіб у досліджуваній в статті сфері суспільних відносин.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання правового регулювання праці працівників фермерських господарств у своїх наукових працях розглядали: Г.С. Корнієнко, М.І. Іншин, К.Є. Даньшина, В.О. Пироговська, І.В. Бригадир, К.Ю. Мельник, В.Л. Костюк, В.П. Мельник, О.М. Мартинович, В.В. Єршоменко та багато інших. Звісно, вказані вчені зробили вагомий внесок у розвиток трудових правовідносин в окресленій сфері господарської діяльності. Однак, незважаючи на це, можна констатувати наявність великої кількості недоліків у відповідному законодавстві, що обумовлює активізацію наукових досліджень у цій сфері.

Саме тому **метою** статті є: надати оцінку стану правового регулювання праці працівників фермерських господарств

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження слід відповісти на питання: чому саме полягає специфічність даного виду господарської діяльності? Поняття фермерського господарства віднайшло своє відображення на законодавчому рівні. Так, відповідно до Закону України «Про фермерське господарство» від

19 червня 2003 року, фермерське господарство є формою підприємницької діяльності громадян, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, здійснювати її переробку та реалізацію з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм у власність та/або користування, у тому числі в оренду, для ведення фермерського господарства, товарного сільськогосподарського виробництва, особистого селянського господарства, відповідно до закону [1]. Стосовно окресленого визначення слушно вбачається точка зору Г.С. Корнієнко акцентує увагу на тому, що в новій редакції вказаного вище Закону пропонується визначення фермерського господарства, що не закріплює статусу юридичної особи за таким господарством. Такий підхід, на думку дослідниці, є виправданим, оскільки законодавство дозволяє фермерському господарству вступати у правовідносини як юридичній особі [2, с. 130; 3].

Члени фермерського господарства мають особливий правовий статус. Про фермерське господарство слід говорити як про специфічне сімейно-родинно-трудове об'єднання осіб. Фермери – це не наймані працівники, вони – власники майна і господарі свого виробництва, їх трудова діяльність ґрунтується на членстві в фермерському господарстві. Будучи одночасно власниками і господарями, вони самі встановлюють для себе правила поведінки, в тому числі і щодо трудової діяльності. Згідно зі ст. 4 Закону України «Про фермерське господарство» головою фермерського господарства є його засновник або інша визначена в Статуті особа. Вони: а) представляють фермерське господарство перед органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями та окремими громадянами чи їх об'єднаннями відповідно до закону; б) укладають від імені господарства угоди та вчиняють інші юридично значимі дії відповідно до законодавства України, а також в) можуть письмово доручати виконання своїх обов'язків одному із членів господарства або особі, яка працює за контрактом [4, с. 34].

Слід звернути увагу, що особливості правового становища членів сільськогосподарських виробничих кооперативів і фермерських господарств також впливають на формування специфіки трудових правовідносин у цих підприємствах: по-перше, члени формують відповідні фонди таких підприємств, беруть участь у розподілі при-

бутків, несуть ризик втратити свою частку, мають право на свою частку в разі виходу з підприємства тощо. Тому в науковій літературі їх навіть називають працюючими власниками: по-друге, вони беруть участь в управлінні справами таких підприємств; по-третє, повинні приймати обов'язкову трудову участь у їх діяльності. Саме ці ознаки не дають можливості ототожнити членів таких підприємств з найманими працівниками. Таким чином, правовий режим їх праці набуває істотних відмінностей порівняно з умовами, передбаченими трудовим законодавством. Саме вони і повинні бути відображені у спеціальному законодавстві, яке регулює основні питання діяльності цих підприємств, а також в їх статутах [5, с. 302].

Окремої уваги в контексті аналізу праці працівників фермерських господарств, заслуговує думка І.В. Бригадир. Автор, досліджуючи правову природу праці членів фермерських господарств, не вдаючись до детального цитування відповідних норм Закону України «Про фермерські господарства» робить певні висновки щодо природи праці членів фермерських господарств: по-перше, нововведеннями законодавець ще більше закріпив існуючу в наукових джерелах позицію про родинно-трудова природа фермерського господарства як форми підприємницької діяльності громадян. Ключовим моментом є не просто створення підприємницької структури, а об'єднання родини задля праці в ній; по-друге, поняття «праця» щодо членів фермерських господарств розглядається як соціально корисна діяльність фізичної особи задля отримання прибутку. Праця розглядається як прояв підприємницької діяльності громадянина, а не як виконання трудових обов'язків; по-третє, праця працівника за трудовим законодавством розглядається як процес, у якому винагорода не ставиться в залежність від отримання чи неотримання роботодавцем прибутку. У фермерському господарстві винагорода за виконану членом господарства роботу не є обов'язковим атрибутом чи результатом праці. Член фермерського господарства може отримати винагороду тільки за умови досягнення прибутку від результатів підприємницької діяльності і тільки за умови прийняття рішення про розподіл отриманого прибутку; по-четверте, у трудових відносинах у фермерському господарстві немає такого учасника, як роботодавець, і немає трудового договору. Таке твердження є справедливим і за умови, що «сімейне фермерське господарство без статусу юридичної особи організовується фізичною особою – підприємцем самостійно або спільно з членами її сім'ї на підставі договору про створення сімейного фермерського господарства». З аналізу вимог до нього такий договір за своєю суттю необхідно розглядати як договір про спільну ді-

яльність без створення юридичної особи – договір простого товариства [6, с. 124-125].

Тож, все вказане вище, беззаперечно, обумовлює необхідність особливого регулювання праці працівників у цій сфері. Так, безумовно найважливішим і ключовим нормативно-правовим актом, яким регулюються трудові відносини в діяльності фермерських господарств є Кодекс законів про працю України, який регулює трудові відносини всіх працівників, сприяючи зростанню продуктивності праці, поліпшенню якості роботи, підвищенню ефективності суспільного виробництва і піднесенню на цій основі матеріального і культурного рівня життя трудящих, зміцненню трудової дисципліни і поступовому перетворенню праці на благо суспільства в першу життєву потребу кожної працездатної людини [7]. До основних особливостей КЗпП як джерела трудового права, на слухну думку М.І. Іншина, можна віднести наступні: відносно комплексно регламентує трудові та інші пов'язані з ними відносини з питань праці; визначає систему основних трудових прав, обов'язків працівника і роботодавця; розкриває систему повноважень професійних спілок з питань праці; визначає засади правового статусу трудового колективу; виступає правовою основою ухвалення актів трудового законодавства (крім, Конституції та міжнародних договорів України); визначає загальну сферу локальної нормотворчості; регламентує загальні засади здійснення нагляду і контролю з питань праці [8].

Таким чином, законодавство про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами. Особливості праці членів кооперативів та їх об'єднань, колективних сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств, працівників підприємств з іноземними інвестиціями визначаються законодавством та їх статутами. При цьому гарантії щодо зайнятості, охорони праці, праці жінок, молоді, осіб з інвалідністю надаються в порядку, передбаченому законодавством про працю [7].

Частина 2 ст. 3 КЗпП України передбачає деякі винятки із загального правила для працівників підприємств з іноземними інвестиціями, а також для громадян, які працюють у кооперативах та їх об'єднаннях, колективних сільськогосподарських підприємствах, фермерських господарствах і одночасно є членами цих господарських суб'єктів. Зміст наведеної статті встановлює різноманітні підходи до регулювання трудових відносин, що дозволяє забезпечити гнучке поєднання централізованих (загальних і спеціальних) та локальних методів регулювання. Якщо в ч. 1 ст. 3 КЗпП України основним способом регулювання трудо-

вих відносин є загальне і тільки потім спеціальне, локальне регулювання, то в її ч. 2 встановлено іншу схему, а саме: перевагу віддано, перш за все, спеціальному законодавству, а потім локальним нормативним актам. Якщо вказаними способами трудові відносини не врегульовано, застосовуються норми загального законодавства. Це дозволяє повною мірою врахувати всі особливості праці суб'єктів, перерахованих у ч. 2 ст. 3 КЗпП України [9, с. 142-143].

Тож, із наведеного вище можна констатувати, що саме Кодекс законів про працю України є ключовим нормативно-правовим актом в контексті регулювання праці абсолютно всіх категорій працівників, незалежно від сфери, в якій вони здійснюють свою трудову діяльність. Варто вказати, що діючий КЗпП було прийнято ще у 1971 році, а протягом майже піввікової історії свого існування, до нього було внесено велику кількість змін та доповнень, однак при цьому в ньому залишається чимала кількість прогалин та недоліків, які в тому числі стосуються регулювання праці працівників фермерських господарств.

Окрім КЗпП праця працівників фермерських господарств регулюється іншими законодавчими актами трудового права. Так, наприклад слід вказати Закон України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 р., нормами якого визначаються економічні, правові та організаційні засади оплати праці працівників, які перебувають у трудових відносинах, на підставі трудового договору з підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та господарювання (далі – підприємства), а також з окремими громадянами та сфери державного і договірної регулювання оплати праці і спрямований на забезпечення відтворювальної і стимулюючої функції заробітної плати [10]. Даний нормативно-правовий акт визначає гарантії оплати праці для всіх категорій працівників, незалежно від того, в якій галузі вони здійснюють трудову діяльність. Держава здійснює регулювання оплати праці працівників підприємств усіх форм власності шляхом встановлення розміру мінімальної заробітної плати та інших державних норм і гарантій, встановлення умов і розмірів оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності, працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються чи дотуються з бюджету, а також шляхом оподаткування доходів працівників. Розмір мінімальної заробітної плати визначається з урахуванням потреб працівників та їх сімей, вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соці-

альних і культурних потреб особистості, а також загального рівня середньої заробітної плати, продуктивності праці та рівня зайнятості [10].

Крім вказаних вище нормативно-правових актів слід також вказати інші Закони України, які прямо чи опосередковано здійснюють регулювання трудових відносин в діяльності фермерських господарств, серед яких назовемо: «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р. який набрав чинності 1 січня 2013 року; «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р., «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 р., «Про відпустки» від 15 листопада 1996 р., «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» тощо.

Окремо в рамках нашого дослідження слід вказати Закон України «Про фермерські господарства», в якому регулюванню праці присвячено Статтю 27, відповідно до якої трудові відносини у фермерському господарстві базуються на основі праці його членів. У разі виробничої потреби фермерське господарство має право залучати до роботи в ньому інших громадян за трудовим договором (контрактом). трудові відносини членів фермерського господарства регулюються Статутом, а осіб, залучених до роботи за трудовим договором (контрактом), – законодавством України про працю [1].

Важливе значення серед спеціальних законодавчих актів, які регулюють відносини щодо праці, які засновані на членстві, мають закони України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» в редакції від 06.11.2014 р. «Про сільськогосподарську кооперацію» в редакції від 19.01.2013 р. [11]. Ці закони визначили правовий статус усіх юридичних осіб – сільськогосподарських товаровиробників, що базуються на колективній формі власності, та правовий статус індивідуальної (сімейної) підприємницької діяльності в сільському господарстві. Вони здебільшого містять правові норми, що визначають їх правовий статус як учасників цивільно-правових та інших (нетрудових) відносин і традиційно недостатньо приділяють уваги внутрішній регламентації їх праці як учасників трудових правовідносин. Приємним винятком з цього є поточна редакція Закону України «Про фермерське господарство» в редакції від 01.05.2016 р., про що буде сказано нижче [1; 11].

Втім, виходячи з аналізу вказаного вище нормативно-правового акту, слід звернути увагу на те, що ключова роль у регулюванні праці працівників фермерських господарств відводиться локальним нормативним актам, зокрема для юридичної особи – статуту, для господарства без статусу юридичної особи – договору (декларації) про створення фермерського господарства. Разом із тим, на законодавчому рівні жодним чином не визначено, що конкретно представляє собою Статут фермерського господарства.



Традиційно, коли мова йде про Статут фермерського господарства, то в юридичній літературі вказується, що він перш за все необхідний для визначення повноважень органів його управління (голови та зборів засновників), а також встановлення загального порядку провадження господарської діяльності. ФГ може бути створено із статусом юридичної особи, так і без такого статусу (організовується на основі діяльності фізичної особи-підприємця). Цей статут може бути використано лише для ФГ, що створюється із статусом юридичної особи. Якщо необхідно отримати Статут (установчий документ) для діяльності Товариства з обмеженою відповідальністю, необхідно скористатися Статутом ТОВ. Якщо необхідно отримати Статут (установчий документ) для діяльності громадського об'єднання, необхідно скористатися Статутом громадського об'єднання [12]. Що ж стосується безпосередньо регулювання праці, то в даному випадку законодавець надає повну свободу учасникам фермерського господарства у врегулюванні трудових правовідносин, що на нашу думку, є не зовсім вірним, а тому це потребує уточнення на законодавчому рівні.

Таким чином, узагальнюючи весь наведений у дослідженні матеріал слід узагальнити, що на сьогоднішній день досить складно однозначно оцінити стан правового регулювання праці працівників фермерських господарств, адже з одного боку ми маємо велику кількість нормативно-правових актів різної юридичної, норми яких спрямовані на врегулювання трудових і пов'язаних із ними відносин у досліджуваній сфері, котрі в тому числі враховують специфіку здійснення трудової діяльності у цій галузі. Однак з іншої сторони, узагальнення аналізу цих нормативно-правових актів та низки наукових поглядів вчених, дають змогу констатувати недосконалість відповідного законодавства. Зокрема, на нашу думку, необхідним є покращення локального регулювання вказаних правовідносин. А тому, вважаємо за необхідне розробити та прийняти «Типове положення про статuti фермерських господарств», також суттєво доопрацювати «Типове положення про Договір (Декларацію) про створення сімейного фермерського господарства», адже відповідно до Закону України про «Фермерські господарства», саме статuti фермерських господарств відіграють

ключову роль у регулюванні трудових правовідносин у досліджуваній галузі.

### Література

1. Про фермерське господарство / Закон України від 19.06.2003 № 973-IV [Електронний ресурс] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/973-15/conv>.
2. Корнієнко Г.С. Щодо можливих змін до Закону України «Про фермерське господарство» / Г.С. Корнієнко // Сучасні тенденції та перспективи розвитку аграрного, земельного і екологічного права : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяченої 90-річчю від народження академіка В.З. Янчука (м. Київ, 22-23 травня 2015 р.) / за ред. В.М. Єрмоленка. К., 2015. С. 129-131.
3. Лушпаєв С. Правове становище сімейного фермерського господарства: окремі питання / С. Лушпаєв // Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 107-110.
4. Даньшина К. Є. Форми реалізації права на працю у фермерських господарствах / К. Є. Даньшина // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2015. Вип. 35(2.2). С. 32-35.
5. Пироговська В. О. Особливості регулювання трудових правовідносин працівників сільського господарства / В. О. Пироговська // Митна справа. 2015. № 1(2.2). С. 299-305.
6. Бригадир І.В. Правова природа праці членів фермерських господарств / І.В. Бригадир // Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення : матеріали V Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 жовтня 2016 р.) ; за заг. ред. К. Ю. Мельника / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. X. : ХНУВС, 2016. с. 127-129.
7. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
8. Іншин М.І. 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.
9. Мартинович О. М. Законодавча регламентація трудових відносин членів фермерських господарств / О. М. Мартинович // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2010. № 9. С. 141-147.
10. Про оплату праці / Закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР [Електронний ресурс] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-vr/conv>
11. Єрмоєнко В. В. Підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин з членами фермерських господарств й інших сільських господарств та кооперативів / В. В. Єрмоєнко // Право та інновації. 2017. №2. С. 46-54.
12. Статут фермерського господарства / [Електронний ресурс] URL: <https://www.wonder.legal/ua/modele/statut-fermerskogo-gospodarstva>.

### Анотація

**Губський С. М. Стан правового регулювання праці працівників фермерських господарств. – Стаття.**

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів вчених, надано оцінку стану правового регулювання праці працівників фермерських господарств. Узагальнено, що на сьогоднішній день досить складно однозначно оцінити стан правового регулювання праці працівників фермерських господарств, адже з одного боку ми маємо велику кількість нормативно-правових актів різної юридичної, норми яких спрямовані на регулювання трудових і пов'язаних із ними відносин у досліджуваній сфері, а з іншого констатовано наявність цілою низки прогалин та недоліків відповідного законодавства.

*Ключові слова:* правове регулювання, праця, працівники, фермерські господарства, нормативно-правовий акт.

### Аннотация

**Губский С. М. Состояние правового регулирования труда работников фермерских хозяйств. – Статья.**

В статье, на основе анализа норм действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых, дана оценка состоянию правового регулирования труда работников фермерских хозяйств. Обосновано, что на сегодняшний день достаточно сложно однознач-

но оценить состояние правового регулирования труда работников фермерских хозяйств, ведь с одной стороны мы имеем большое количество нормативно-правовых актов различной юридической, нормы которых направлены на урегулирование трудовых и связанных с ними отношений в исследуемой сфере, а с другой констатировано наличие целой ряда пробелов и недостатков соответствующего законодательства.

*Ключевые слова:* правовое регулирование, труд, работники, фермерские хозяйства, нормативно-правовой акт.

### Summary

**Hubsy S. M. State of legal regulation of labor of farm workers. – Article.**

In the article, on the basis of the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, the estimation of the state of legal regulation of work of workers of farms is given. Generally speaking, it is quite difficult to assess unambiguously the current state of legal regulation of the work of farm workers, because on the one hand we have a large number of legal acts of different legal norms aimed at regulating labor and related relations in the research area, on the other, there are a number of gaps and shortcomings in the relevant legislation.

*Key words:* legal regulation, labor, employees, farms, regulatory act.

УДК 343.98:34.037

**В. І. Отрудько***здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ***ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНОГО І ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН, ЯКІ СПРИЯЮТЬ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

**Вступ.** Багатофункціональність, організованість та інші негативні прояви, що віддзеркалюють тенденцію до прогресування сучасної злочинності, зумовлюють необхідність ефективного використання підрозділами кримінальної поліції усіх наявних сил, як найбільш дієвого інструментарію вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності (далі – ОРД). Це значною мірою залежить також від своєчасного, обґрунтованого й законного приймання оперативними працівниками рішень про використання можливостей добровільної допомоги громадян для отримання оперативно-розшукової та іншої інформації під час проведення заходів оперативного (ініціативного) пошуку, оперативно-розшукових заходів (далі – ОРЗ), слідчих та негласних слідчих (розшукових) дій, й часто в умовах і ситуаціях, які містять ризик для осіб зазначеної категорії.

Зважаючи на те, що кримінальною поліцією використовується допомога різних категорій громадян, серед яких особливе місце займають особи, що не перебувають в агентурній мережі оперативних підрозділів, виникає необхідність проведення досліджень питань правового та соціального захисту осіб різних категорій, які сприяють діяльності підрозділам, що здійснюють ОРД.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми.** Питання забезпечення безпеки осіб, які є учасниками кримінального судочинства, досліджували Л. В. Брусніцин, В. А. Булатов, В. С. Зеленецький, Н. І. Кулагін, В. В. Кожевников, Н. В. Куркін, А. Ю. Єпіхін, В. В. Томін та інші вчені. Безсумнівно, питання, присвячені дослідженню соціального і правового захисту громадян, які сприяють діяльності оперативних підрозділів кримінальної поліції, досліджувалися раніше і фахівцями у сфері ОРД. Окремі питання виділеної нами проблеми фрагментарно знаходили своє відображення у ряді робіт вітчизняних фахівців, таких як В. Є. Тарасенко, Р. В. Тарасенко, В. І. Лебеденко, Д. Й. Никифорчук, К. М. Ольшевський, О. Ф. Долженков, В. А. Некрасов, Ю. Е. Черкасов, І. Р. Шинкаренко, В. А. Омельчук, В. А. Пінтегов, С. І. Пічкурено, Д. Г. Казначеев, А. М. Кислий та інші.

Разом із тим, до цих пір у вітчизняному юридичному просторі недостатньо приділено уваги науковим дослідженням питань соціального і правового захисту не тільки позаштатних негласних працівників, категорії яких визначені у відомчих

інструкціях, але й осіб, які без документального оформлення правовідносин з оперативним підрозділом сприяють йому під час проведення ОРД.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз сучасного стану соціального і правового захисту громадян, які сприяють оперативно-розшуковій діяльності підрозділів кримінальної поліції, а також визначення недоліків нормативно-правового регулювання та надання пропозицій щодо його вдосконалення.

**Результати дослідження.** Загальновідомо, що соціальний і правовий захист громадян, які сприяють органам і підрозділам, що здійснюють ОРД, виражається не тільки у зобов'язаннях, але й у гарантії виконання державою цих зобов'язань.

Ст. 3 Конституції України прямо зазначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Тож можна зазначити, що ці конституційні положення повністю поширюються на всіх учасників кримінального судочинства та суб'єктів ОРД.

Інститут соціального і правового захисту осіб, що беруть участь у кримінальному судочинстві реалізується у всьому світі. Наприклад, у матеріалах Проекту керівних принципів Організації Об'єднаних Націй по боротьбі з організованою злочинністю підкреслюється, що «законодавчі положення про захист свідків мають важливе значення для боротьби з цим негативним явищем». У числі іншого рекомендується, щоб національні системи кримінального правосуддя приділяли пильну увагу програмам і законам, спрямованим на забезпечення безпеки свідків, аж до переселення і зміни їх прізвищ, а також фізичного захисту при наявності погрози з боку обвинувачуваного і його спільників. З урахуванням фінансових можливостей країн пропонується також створювати спеціальні служби, які би вирішували всі ці питання. Крім того, пропонується забезпечити безпечне утримання під вартою ув'язнених, свідків (наприклад, включаючи їх окреме розміщення) і прийняти законодавство для вирішення інших можливих практичних проблем [2, с. 159–160].

Як справедливо зазначає А. М. Кислий, соціальний і правовий захист осіб, залучених до ОРД,

є важливим чинником розв'язання складного комплексу проблем підвищення активності громадян в боротьбі зі злочинністю, їх взаємодії з Національною поліцією України (далі – НПУ). Водночас, наголошує автор, підвищується ступінь ризику таких осіб, ускладнюється завдання самозбереження і забезпечення їх безпеки у процесі ОРД [3, с. 406–407].

Ми також підтримуємо О. М. Бандурку в думці, що «захист держави поширюється на всіх осіб, залучених до виконання завдань ОРД, незалежно від форм такого співробітництва, чи то на постійній основі, чи тимчасово, як на основі угоди, так і за усною домовленістю, за винагороду чи безоплатно» [4, с. 70].

З точки зору А. М. Кислого, соціальні та правові гарантії громадян, що сприяють діяльності підрозділів кримінальної поліції, можна систематизувати:

- за ступенем визначеності та значущістю;
- суб'єктами, на яких ці норми поширюються;
- предметом регулювання;
- джерелами фіксації [3, с. 407–408].

Слід зазначити, що форми сприяння громадян оперативним підрозділам кримінальної поліції можуть бути різноманітними. Їх класифікація вносить зрозумілість у суть і призначення кожного з них, дозволяє зробити правильний вибір у використанні можливостей громадян, виявити додаткові резерви у протидії злочинності та підвищити ефективність оперативно-розшукової діяльності.

Відштовхуючись від тематики нашої статті, зупинимось на проблемі соціального і правового захисту осіб, сприяння яких відбувається внаслідок усної домовленості з оперативними працівниками. Тим більше, що приписи ст. 11 закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» припускають і дозволяють за добровільною згодою осіб використовувати їхню гласну або негласну допомогу для протидії злочинності з гарантуванням конфіденційності встановленого співробітництва [5]. Ці особи зобов'язані зберігати в таємниці відомості, які стали їм відомі у ході підготовки або проведення оперативно-розшукових заходів, і не надавати завідомо неправдивої інформації зазначеним органам.

Участь громадян в оперативно-розшуковій діяльності можлива як у формі надання пасивного сприяння оперативним підрозділам, наприклад, шляхом повідомлення особою (очевидцем злочину) телефоном інформації про зовнішні ознаки особи, яка вчинила злочин, та іншої інформації, що сприяє встановленню правопорушника, так і у формі безпосередньої участі в ОРЗ. Причому пасивна участь можлива як без вступу в безпосередній контакт з оперативними працівниками і слідчим (анонімне повідомлення) для надання разового, ситуаційного (у силу обставин, що

склалася) сприяння в розслідуванні злочину, так і шляхом встановлення безпосереднього контакту з ними.

В ОРД правовий статус особи, яка сприяє оперативним підрозділам, обумовлюється відповідно положеннями Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» і відомчих підзаконних нормативно-правових актів.

Проведений аналіз нормативно-правової бази з цього питання дозволяє стверджувати, що гарантія держави в межах соціального та правового захисту надається лише за наявності певних умов:

- за сприяння органам і підрозділам, що здійснюють ОРД (на підставі укладеної трудової угоди);
- у випадку правомірного виконання особою громадського обов'язку або покладених на нього обов'язків (неправомірні дії громадянина у ході виконання завдань оперативного підрозділу або порушення умов трудової угоди виключають гарантії держави щодо його соціального і правового захисту);

– під час виникнення реальної, а не уявної загрози протиправного посягання на життя, здоров'я або майно осіб у зв'язку з їх сприянням підрозділам кримінальної поліції, що здійснюють ОРД (у даному випадку гарантії держави надаються не тільки цим особам, але й членам їх сімей та близьким).

Втім, необхідно мати на увазі те, що на осіб, які сприяють суб'єктам ОРД без укладання трудової угоди, Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» гарантії держави щодо соціального та правового захисту не поширюються. На наш погляд, це не повинно звільняти зазначені підрозділи, що здійснюють ОРД, від виконання взятих на себе зобов'язань перед такими особами. Соціальний і правовий захист особи, яка залучається до виконання завдань оперативно-розшукової діяльності регулюється ст. 13 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Основним посилом має бути норма ч. 1 ст. 13, в якій наголошено, що «особа, яка залучається до виконання завдань оперативно-розшукової діяльності, перебуває під захистом держави» [5].

Правовий захист передбачає і покладає на державу обов'язок вживати необхідних заходів щодо запобігання протиправних дій проти них, встановлення винних у подібних діях і притягненню їх до відповідальності, передбаченої законодавством.

З метою забезпечення безпеки осіб, які співпрацюють з органами, що здійснюють ОРД, і членів їх сімей допускається проведення спеціальних заходів щодо їх захисту (ч. 3 ст. 13 закону про ОРД). Цим же законом передбачена низка спеціальних заходів щодо захисту таких осіб, у разі виникнення загрози їхньому життю, здоров'ю, власності. До таких заходів, зокрема, відносяться зміна даних про особу, зміна місця проживання, роботи

і навчання, інших даних у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України (ч. 3 ст. 12 закону про ОРД).

Ч. 4 ст. 12 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» встановлює також можливість звільнення від кримінальної відповідальності осіб, які сприяють оперативним підрозділам НПУ, і, які, перебуваючи у стані необхідної оборони, крайньої необхідності або професійного ризику, а так само у зв'язку із затриманням особи, у діях якої є ознаки злочину, заподіяв шкоду правам, свободам людини, інтересам держави під час виконання завдань ОРД. Цей припис, насамперед, витікає із вимог інституту обставин, що виключають злочинність діяння (розділ VIII КК України) [6].

Однак, із цієї норми закону, не вбачається, а тож залишається неясним, чи розповсюджуються ці дії на всі категорії осіб, що сприяють підрозділам кримінальної поліції, у тому числі й тих осіб, з якими не укладалася трудова угода. У зв'язку із цим вважаємо, що у законі про ОРД, необхідно більш чітко і зрозуміло прописати норму, яка забезпечує правовий захист усіх осіб, незалежно від наявності документального оформлення їхнього співробітництва з оперативними підрозділами.

Вважаємо, що для приведення у належний стан норм щодо соціального і правового захисту осіб, які на добровільній основі сприяють діяльності підрозділів, що здійснюють ОРД, потребує змін і відомча інструкція НПУ, яка регламентує використання негласної допомоги громадян оперативними підрозділами.

Особа, яка негласно співробітничала з оперативним підрозділом кримінальної, спеціальної поліції Національної поліції України, може бути допитана як свідок у судовому засіданні або дистанційно лише за наявності умов забезпечення заходів безпеки, передбачених КПК України. У такому випадку ця особа забезпечується несправжніми імітаційними засобами, а за необхідності фізичною охороною. Як бачимо, і в цьому пункті законодавець не передбачає інші форми сприяння підрозділам, що здійснюють ОРД, крім категорії негласних позаштатних працівників.

Інший нормативно-правовий акт, а саме Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» у п. «а» ч. 1 ст. 2 наголошує, що у числі інших осіб, право на забезпечення безпеки шляхом застосування заходів, зазначених у статтях 1 і 7 цьо-

го Закону, за наявності відповідних підстав має особа, яка заявила до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення або в іншій формі брала участь чи сприяла виявленню, попередженню, припиненню або розкриттю кримінальних правопорушень [7].

Законодавець зосереджує увагу також на категорії осіб, які «в іншій формі» сприяли правоохоронному органу у протидії злочинності, до чого ми з повним правом можемо віднести і сприяння оперативним підрозділам особами, з якими не укладено трудової угоди.

У відомчих нормативно-правових актах, які регулюють соціальний захист громадян, що сприяють діяльності оперативних підрозділів є норми, що відображають реагування держави на погіршення стану здоров'я або смерть осіб, які співпрацюють з оперативними підрозділами, або наступили внаслідок виконання ними завдань ОРД. Крім того, негласним позаштатним працівникам також у разі тривалої хвороби або скрутного матеріального становища може бути надана матеріальна допомога.

І знов таки, цими актами окреслюється тільки категорія осіб, з якою оперативний підрозділ уклав трудову угоду, і ніяким чином не ураховані інтереси інших категорій осіб, що могли сприяти виконанню окремих завдань ОРД, що, можливо, були пов'язані з певним ризиком для здоров'я, життя, майна або певним положенням у соціумі.

Висновки. Таким чином, приводячи у відповідність окремі положення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» із Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» стосовно правового захисту осіб, з якими документально не оформлене співробітництво з оперативними підрозділами кримінальної поліції пропонуємо у законі «Про оперативно-розшукову діяльність» ч. 3 ст. 13 викласти наступним чином: «У разі виникнення загрози життю, здоров'ю або майну особи, яка у будь-якій формі сприяє виконанню завдань оперативно-розшукової діяльності, її захист забезпечується в порядку, передбаченому частиною третьою статті 12 цього Закону».

Підсумовуючі викладене вище, закінчимо статтю фразою, наведеною у статті А. М. Кислого – «Упевненість у безпеці стимулює до співробітництва із правоохоронними органами» [3, с. 405–406].

### Література

1. Конституція України : Закон України від 26 червня 1996 р. № 254к/96 ВР // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.01.2016).
2. Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою / прийнята резолюцією 40/34 Генеральної Асамблеї ООН від 29 лист. 1985 р. // Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій. Амстердам–Київ : Укр.-Амер. Бюро захисту прав людини, 1996. С. 159–161.
3. Кислий А. М. Особливості нормативно-правового регулювання забезпечення безпеки учасників оперативно-розшукових заходів // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2012. Спец. вип. № 3. С. 403–415.
4. Бандурка А. М., Горбачев А. В. Оперативно-розшукова діяльність: правовий аналіз : науч.-практ. пособие. К. : РИО МВД України, 1994. 160 с.
5. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-ХІІ // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (дата звернення: 25.01.2016).
6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341 ІІІ // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 25.04.2018).
7. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3782-ХІІ // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3782-12> (дата звернення: 18.01.2016).

### Анотація

**Отрудько В. І.** Проблемні аспекти соціального і правового захисту громадян, які сприяють оперативно-розшуковій діяльності підрозділів кримінальної поліції. – Стаття.

У статті досліджуються деякі актуальні питання, що виникають у сфері соціального та правового захисту громадян, які сприяють підрозділам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Здійснено аналіз норм окремих нормативно-правових актів, що регламентують право надання соціального і правового захисту громадянам, які на засадах добровільності співпрацюють з оперативними підрозділами кримінальної поліції. Виділені недоліки та надані пропозиції з удосконалення законодавчої бази з цього питання. Наголошується, що участь громадян в оперативно-роз-

шуковій діяльності можлива як у формі надання пасивного сприяння оперативним підрозділам, так і у формі безпосередньої участі в оперативно-розшукових заходах.

**Ключові слова:** форми сприяння громадян, правовий захист, соціальний захист, підрозділи кримінальної поліції, оперативно-розшукова діяльність.

### Аннотация

**Отрудько В. И.** Проблемные аспекты социальной и правовой защиты граждан, которые способствуют оперативно-розыскной деятельности подразделений криминальной полиции. – Статья.

В статье исследуются некоторые актуальные вопросы, возникающие в сфере социальной и правовой защиты граждан, содействующим подразделениям, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность. Проведен анализ норм отдельных нормативно-правовых актов, регламентирующих право предоставления социальной и правовой защиты гражданам, которые на добровольных началах сотрудничают с оперативными подразделениями криминальной полиции. Выделены недостатки и даны предложения по совершенствованию законодательной базы по этому вопросу. Отмечается, что участие граждан в оперативно-розыскной деятельности возможно как в форме пассивного содействия оперативным подразделениям, так и в форме непосредственного участия в оперативно-розыскных мероприятиях.

**Ключевые слова:** формы содействия граждан, правовая защита, социальная защита, подразделения криминальной полиции, оперативно-розыскная деятельность.

### Summary

**Otrudko V. I.** Problematic aspects of social and legal protection of citizens contribute to the operational and search activities of criminal police units. – Article.

The article examines some topical issues that arise in the field of social and legal protection of citizens, assisting units engaged in operational-search activities. The analysis of the norms of individual regulatory acts governing the right to provide social and legal protection to citizens who voluntarily cooperate with the operational units of the criminal police is carried out. Deficiencies are highlighted and suggestions are given for improving the legislative framework on this issue. It is noted that the participation of citizens in operational-search activities is possible both in the form of passive assistance to operational units, and in the form of direct participation in operational-search activities.

**Key words:** forms of assistance to citizens, legal protection, social protection, criminal police units, operational-search activity.

УДК 349.22:303.833.6

*М. В. Панченко*  
кандидат юридичних наук, адвокат

## ЛОКАЛЬНИЙ РІВЕНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГІДНОЇ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

**Постановка питання.** Державна влада в Україні є особливим видом влади, який у виключному порядку «вирішує загальносоціальні проблеми через систему спеціально створених державних органів, наділених відповідними повноваженнями згідно з розподілом їх на законодавчу, судову і виконавчу гілки влади» [1, с. 123]. Поряд із тим, органи виконавчої влади – це «первинні елементи апарату державного управління, які створюються державою для здійснення від її імені завдань і функцій державної виконавчої влади». У цьому контексті органи виконавчої влади мають державно-владні повноваження, без яких вони втратили би свою специфіку, не змогли би виконувати покладені на них завдання, забезпечувати власне призначення у механізмі держави. Тобто, як зазначає А.Й. Присяжнюк, орган виконавчої влади – це «носіє виконавчої влади, що має юридичний статус такого органу, утворюється у порядку, встановленому законом, наділений державно-владними повноваженнями, певною організаційною структурою, територіальним масштабом дії, необхідними для здійснення функцій державного управління у притаманних йому організаційно-правових формах із використанням при цьому необхідних методів управління» [2, с. 595].

Практичний вияв органів виконавчої влади обумовлений діяльністю персоналу цих органів, основою якого, звісно, є державні службовці. У цьому контексті держслужбовці уособлюють собою важливі та особливі ресурсні елементи, котрі здатні привести до життя функціонування державного органу та держави, здійснювати у практичній дійсності функції держави. У цьому сенсі важливе значення має той факт, що в будь-якій сучасній правовій та соціальній державі людина є орієнтиром функціонування держави і держслужбовці не є виключенням з цього правила, відносно до яких застосовною є концепція гідної праці. Таким чином, забезпечуючи функціонування держави, держслужбовці одного рівня (в межах своїх повноважень) повинні забезпечувати також гідні умови праці держслужбовців іншого підпорядкованого їм рівня, а ті, в свою чергу, – гідну працю держслужбовців іншого, підпорядкованого їм рівня. Це правило можна прослідкувати на усіх рівнях дослідження ролі органів виконавчої влади в Україні у правовому механізмі забезпечення гідної праці держслужбовців.

Поряд із тим, слід зауважити, що на сьогоднішній день спостерігається дефіцит наукових до-

сліджень, в яких би комплексно досліджувалось питання забезпечення гідної праці держслужбовців на локальному рівні, приймаючи до уваги останні суттєві зміни у законодавстві про державну службу.

**Аналіз наукових досліджень та невирішені питання.** Особливості службової діяльності держслужбовців у нашій державі досліджувались, як правило, юристами-адміністративістами та фахівцями у галузі державного управління й економіки праці (наприклад, О.М. Бандуркою, В.М. Бевзенком, О.І. Васильєвою, Р.С. Мельником, А.П. Рачинським, О.П. Тищенком та ін.). Закономірним чином, найбільша увага проблематиці управління держслужбою на локальному рівні, зокрема, й у частині забезпечення належних умов трудової діяльності, приділялась саме в адміністративному праві. У цих наукових напрацюваннях не в достатній мірі приділялась увага трудо-правовому контексту питання управління державної служби на локальному рівні, що обмежувало можливості розкриття особливостей втілення концепції гідної праці на державній службі.

Разом із тим, необхідно зауважити, що у тій чи іншій мірі роль управління держслужбою на локальному рівні в правовому механізмі забезпечення гідної праці держслужбовців розкривалась також юристами-трудовамиками (зокрема, Л.В. Вакарюк, В.С. Венедіктовим, М.І. Зубрицьким, В.В. Жернаковим, М.І. Шином, М.М. Клемпарським, М.І. Кобалем, П.С. Луцюком, Д.П. Ушверідзе, В.І. Щербиною, О.М. Ярошенком та ін.). При цьому, не применшуючи вже опублікованих наукових здобутків українських вчених у дослідженні окресленого питання, слід констатувати, що відповідні наукові напрацювання потребують низки уточнень з огляду на останні зміни в законодавстві України про державну службу, що безпосереднім чином стосуються локального рівня забезпечення гідної праці держслужбовців.

Отже, метою цієї наукової розвідки є уточнення ролі управління держслужбою на локальному рівні в правовому механізмі забезпечення гідної праці державних службовців. Ця мета буде досягатись шляхом виконання наступних завдань: 1) уточнити структуру локального рівня забезпечення гідної праці держслужбовців; 2) з'ясувати особливості впливу суб'єктів управління держслужбою на локальному рівні на рівень забезпечення гідної праці на державній службі; 3) сформулювати узагальнюючі висновки.

**Виклад основного матеріалу.** Спершу слід зазначити, що локальний рівень управління держслужбою у контексті правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців, приймаючи до уваги розділ III Закону України «Про державну службу» [3], в якому окреслюється система управління державною службою, складається з декількох підрівнів, на яких знаходяться відповідно: керівник державної служби, безпосередній керівник та служба управління персоналом державного органу.

Таким чином, досліджуваний локальний рівень управління держслужбою охоплює наступні підрівні, що мають важливе значення у правовому механізмі забезпечення гідної праці держслужбовців у нашій державі:

1. Керівник державної служби, тобто, як це зазначено у п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу», «посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі». У відповідності до ч. 1 ст. 17 зазначеного законодавчого акту повноваження керівника держслужби здійснюють: 1) у Секретаріаті КМУ – Державний секретар КМУ; 2) у міністерстві – державний секретар міністерства; 3) в іншому центральному органі виконавчої влади – керівник відповідного органу; 4) у місцевих державних адміністраціях: керівник апарату – в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права); керівник структурного підрозділу зі статусом юридичної особи публічного права – у такому підрозділі; 5) у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, – керівник відповідного органу; 6) в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, – керівник апарату (секретаріату).

Важливість керівника державної служби у правовому механізмі забезпечення гідної праці держслужбовців виявляється в тому, що цей керівник згідно вимог ч. 1 ст. 17 Закону України «Про державну службу»:

1) організовує планування роботи з персоналом державного органу, в тому числі організовує проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог Закону України «Про державну службу». Таким чином, керівник відповідальний за забезпечення відповідності умов ключових етапів проходження державної служби (залучення, відбору, підбору та вивільнення державних службовців) критеріям гідної праці держслужбовців, що дозволяє розуміти його в якості найваж-

ливішого забезпечувального елементу у розглядуваному правовому механізмі;

2) забезпечує планування службової кар'єри (тобто послідовності зайняття, проходження відповідних посад в органі чи підрозділі [4, с. 2]), планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі;

3) забезпечує своєчасне оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється;

4) призначає громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на вакантні посади державної служби категорій «Б» і «В», звільняє з таких посад відповідно до Закону України «Про державну службу». Початок та завершення будь-яких правовідносин є ключовими етапами перебігу цих правовідносин, а тому, той, хто має вплив на виникнення та припинення цих відносин є особливо важливим суб'єктом у відповідних правовідносинах. Саме тому, це є додатковим підтвердженням важливості ролі керівника держслужби в правовому механізмі забезпечення гідної праці держслужбовців;

5) присвоює ранги (вид спеціальних звань) держслужбовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», у відповідності до Порядку присвоєння рангів державних службовців [5]. Повноваження має важливе значення у контексті правового механізму забезпечення гідної праці держслужбовців з огляду на те, що ранги держслужбовців безпосередньо пов'язані зі службовою кар'єрою (згідно ч. 1 ст. 38 Закону України «Про державну службу» прийняття на держслужбу, просування по службі держслужбовців, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів держслужбовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються), оптимальні можливості будовування якої є важливою ознакою гідної праці держслужбовців;

6) забезпечує підвищення кваліфікації держслужбовців державного органу. З урахуванням того, що підвищення кваліфікації виявляється у підтримці та удосконаленні професійних знань держслужбовця через розширення та поглиблення раніше отриманих ним знань, а також є умовою просування службовця по службі, можемо дійти висновку, що відповідне повноваження керівника держслужби є важливою запорукою забезпечення гідної праці держслужбовця. Це пояснимо тим, що гідна праця обов'язково передбачає професій-



ний розвиток працівника (тобто, підвищення його конкурентоздатності на ринку праці) та оптимальні шляхи для просування по службі;

7) здійснює планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння держслужбовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до Закону України «Про державну службу». Неналежне володіння держслужбовцем державною мовою та іноземною мовою, коли в її володінні є необхідність для належного здійснення службових обов'язків, є суттєвим бар'єром для гідної праці держслужбовця, адже відповідний держслужбовець не має можливості в повній мірі розуміти те, чи: правильно він зрозумів, приміром, наказ безпосереднього керівника, суть звернення громадянина і т. д.; правильно він виклав свої зауваження стосовно умов праці, які він вважає негідними і т. д. Крім того, певна річ, неналежний рівень знання мови є суттєвою перешкодою для просування держслужбовця по службі, що робить його роботу практично безперспективною (при цьому безперспективність у довготривалих правовідносинах, а особливо у службово-трудових правовідносинах, є ознакою негідної праці);

8) здійснює контроль за дотриманням виконавської дисципліни («неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання посадовими особами органів та підрозділів внутрішніх справ функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень, нормативно-правових актів, планів, програм тощо» [6]) та службової дисципліни (неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку) в державному органі;

9) розглядає скарги на дії або бездіяльність держслужбовців, котрі займають посади державної служби категорій «Б» і «В», а також приймає у межах наданих повноважень рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В». Справедливість притягнення держслужбовця до юридичної, тобто, дисциплінарної та матеріальної відповідальності (обґрунтованість – наявність фактичних, матеріальних і процесуальних підстав, а також комплексу умов відповідальності; вчасність притягнення до відповідальності і т. д.), а, відповідно, визнання його винуватим у вчиненні дисциплінарного проступку, зазнання службовцем негативних наслідків відповідальності (зокрема, у частині подальшого просування по службі) і т. д. сукупно мають особливе значення для того,

щоби праця держслужбовця вважалась гідною. Саме тому, той факт, що керівник держслужби відповідає за розгляд скарг на дії або бездіяльність відповідних держслужбовців, вказує на його важливу роль у розглядуваному правовому механізмі також і в контексті: забезпечення конституційного права людини не бути несправедливо притягнутим до відповідальності; перспектив кар'єрного зростання держслужбовця;

10) створює належні для роботи умови та їх матеріально-технічне забезпечення. Це повноваження розкриває безпосередній вплив керівника держслужби на стан відповідності фактичних умов праці на держслужбі вимогам концепції гідної праці держслужбовців.

2. Безпосередній керівник, тобто, як це визначено в п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу», найближчий керівник, якому прямо підпорядкований державний службовець. Роль безпосереднього керівника у забезпеченні гідної праці та недопущення

У відповідності до ч. 1 ст. 9, ч. 3–5 ст. 44, абз. 2 ч. 5 ст. 48, ч. 3 ст. 52, ч. 3 ст. 63 зазначеного законодавчого акту держслужбовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки, а безпосередній керівник, зокрема: 1) оцінює результати службової діяльності службовця, котрий займає посади державної служби категорій «Б» і «В», за результатами чого виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням; 2) ознайомлює службовця з результатами оцінювання його службової діяльності під підпис протягом трьох календарних днів після проведення оцінювання; 3) визначає (разом зі службою управління персоналом державного органу) за результатами оцінювання службової діяльності держслужбовця необхідність його професійного навчання; 4) подає керівнику державної служби подання про виплату держслужбовцю за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 % посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця; 5) вносить клопотання керівнику державної служби про притягнення держслужбовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку і т. д.

3. Служба управління персоналом державного органу. Згідно ч. 1 ст. 18 Закону України «Про державну службу» у державному органі залежно від чисельності персоналу утворюється структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу (обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців органу) з прямим підпорядкуванням керівнику державної служби.

Поряд із тим, очевидна важливість ролі служби управління персоналом в правовому механізмі забезпечення гідної праці держслужбовців розкривається у тому, що ця служба, у відповідності до ч. 2 ст. 18 Закону України «Про державну службу» та Типового положення про службу управління персоналом [7], серед іншого:

1) забезпечує здійснення керівником держслужби своїх повноважень;

2) відповідає за: реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі; забезпечення організаційного розвитку державного органу; добір персоналу державного органу; прогнозування розвитку персоналу, захоплення працівників до службової кар'єри, підвищення рівня їх професійної компетентності; здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих територіальних органах; документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення.

**Висновки.** Суб'єкти управління держслужбою на локальному рівні відіграють суттєву роль у правовому механізмі забезпечення гідної праці державних службовців. При цьому слід мати на увазі, що їх роль у цьому правовому механізмі обмежена тими ресурсами, які їм надані суб'єктами управління держслужбою більш вищого рівня. У цьому контексті слід вести мову про те, що ефективність забезпечення гідної праці державних службовців керівником державної служби, безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу виявляється у раціональності використання отриманих ними ресурсів для забезпечення гідної праці на держслужбі, скорегованій у практичній дійсності людиноцентристським спрямуванням їх логіки стосовно забезпечення відповідної праці.

Крім того, у розпорядженні вказаних суб'єктів також є широкий комплекс можливостей забезпечення гідної праці держслужбовців, які взагалі не обумовлені якістю надання (суб'єктами управління вищого рівня) їм ресурсів для відповідної діяльності. Це обумовлено тим, що забезпечення гідної праці держслужбовців у низці своїх проявів (приміром, недопущення притягнення службовця до юридичної відповідальності за проступок, який він не вчиняв; надання можливості для професійного зростання і т. д.) не потребує особливих матеріальних затрат (чи взагалі не потребує витрат), а, відтак, приведення умов трудової діяльності держслужбовців до сучасних цивілізаційних стандартів у низці випадків залежить від добросовісності виконання своїх повноважень керівником держслужби, безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу.

### Література

1. Гетьман Є.А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 412 с.
2. Присяжнюк А.Й. Виконавча влада як об'єкт державного контролю. *Форум права*. 2011. № 4. С. 594–599.
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
4. Магась Г.А. Управління професійною кар'єрою як напрямок удосконалення мотивації персоналу у сфері охорони державного кордону. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 7. С. 1–4.
5. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: Постанова КМУ від 20.04.2016 № 306. *Офіційний вісник України*. 2016. № 34. Ст. 1329.
6. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі МВС України: Наказ МВС України від 23.04.2012 № 350. *Офіційний вісник України*. 2012. № 42. Ст. 1646.
7. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ НАДС від 03.03.2016 № 47. *Офіційний вісник України*. 2016. № 27. Ст. 1091.

### Анотація

**Панченко М. В. Локальний рівень забезпечення гідної праці державних службовців.** – Стаття.

Стаття присвячена уточненню сутності впливу управління державною службою на локальному рівні на правовий механізм забезпечення гідної праці державних службовців в Україні. Особлива увага автором приділяється з'ясуванню структури системи локального рівня забезпечення гідної праці державних службовців, а також окресленню особливостей впливу суб'єктів забезпечення гідної праці державних службовців на локальному рівні на процес впровадження концепції гідної праці на державній службі. У висновках до статті формулюються узагальнюючі результати дослідження.

**Ключові слова:** гідна праця, державна служба, державний службовець, управління державною службою.

### Аннотация

**Панченко М. В. Локальный уровень обеспечения достойного труда государственных служащих.** – Статья.

Статья посвящена уточнению сущности влияния управления государственной службой на локальном уровне на правовой механизм обеспечения достойного труда государственных служащих в Украине. Особое внимание автором уделяется выяснению структуры системы локального уровня обеспечения достойного труда государственных служащих, а также описанию особенностей влияния субъектов обеспечения достойного труда государственных служащих на локальном уровне на процесс внедрения концепции достойного труда на государственной службе. В выводах к статье формулируются обобщающие результаты исследования.

**Ключевые слова:** государственная служба, государственный служащий, достойный труд, управления государственной службой.

### Summary

***Ranchenko M. V. Локальный уровень обеспечения достойного труда от государственных служащих. – Article.***

The article focuses on clarifying the essence of the influence of civil service management at the local level on the legal mechanism for ensuring decent work for civil servants in Ukraine. The author pays special attention

to elucidating the structure of the local level system of decent work for civil servants, as well as outlining the features of the impact of subjects ensuring the decent work for civil servants at the local level on the implementation of the concept of decent work in civil service. The conclusions to the article formulate generalizing research results.

*Key words:* civil servant, civil service management, decent work, public service.

*М. М. Чекан**здобувач Науково-дослідного інституту публічного права*

## ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Концепцією адміністративної реформи в Україні визначено, що існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава [1].

Однією з сфер, яка потребує реформування є сфера соціального захисту населення, адже, кількість скарг від фізичних осіб щодо якості та забезпеченості соціальними стандартами є чи найчисельнішими, а стан соціального захисту безпосереднім чином впливає на рівень життя населення. Саме тому, держава в особі уповноважених органів повинна сприяти підвищенню рівня соціальних стандартів, приймаючи відповідні нормативно-правові акти та реалізовувати їх норми в житті.

Незважаючи на те, що на сьогодні публічне управління України перебуває на етапі становлення, його принципові завдання залишаються незмінними і спрямовані на створення такої моделі управління, яка б забезпечила ефективне функціонування системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування усіх рівнів та громадських (неурядових) організацій (інституцій) з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших її сферах і проявах. До того ж, курс України на європейську інтеграцію також означає утвердження сучасної системи публічного управління, яке органічно пов'язане з децентралізацією влади та створює можливості усунення передумов для періодичних, тривалих політичної і економічної криз [2].

Слід відзначити, що до сьогодні в науковому співтоваристві відсутній єдиний підхід щодо розмежування понять «державне управління» та «публічне адміністрування», а відсутність єдиної позиції приводить до дуалістичного розуміння змісту понять. На нашу думку, головна особливість, що дає можливість розмежувати дані пра-

вові категорії є суб'єкти, які його здійснюють, наявність їх повноважень та компетенції в сфері соціального захисту населення. Суб'єктами здійснення державного управління є лише державні органи, їх повноважені особи. Тоді ж коло суб'єктів публічного адміністрування є ширшим, та окрім, державних суб'єктів включає також органи місцевого самоврядування в частині виконання ними делегованих повноважень. Також відзначимо, що в умовах здійснення адміністративної реформи в частині децентралізації влади, роль останніх є дуже ваговою.

Науковці-адміністративісти по-різному підходять до визначення поняття «механізм публічного адміністрування». Так, Н.Р. Нижник, механізм управління визначає як складову системи управління, яка забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів [3]. Таким чином, науковиця виокремлює елементи даного механізму – суб'єкти управління, об'єкти управління та норми права, при чому, в даному випадку Н.Р. Нижник, акцентує увагу на можливості застосування суб'єктами управління заходів впливу. На нашу думку, наявність імперативного характеру діяльності дає можливість вести мову про владність суб'єктів управління тобто наявність в них відповідних повноважень та компетенції, яка визначена нормами права.

Г. В. Атаманчук зазначає, що механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [4]. На нашу думку, механізм управління є саме динамічною складовою системи управління, адже, наявність суб'єктів, зміна об'єктів, нормотворча діяльність відповідних суб'єктів щодо прийняття актів якими урегульовуються відносини в певній сфері, все це є елементами механізму управління.

Ми підтримуємо точку зору І.Й. Малого, який зазначає, що відмінність між державним управлінням, публічним управлінням та публічним адмініструванням необхідно шукати з позицій розгляду управління як процесу, який охоплює організацію, планування, координацію, мотивацію та контроль. Вихідною методологічною за-

садою цього розмежування повинен стати аналіз соціальної сутності держави як організації, як інституції. Розгляд еволюції демократизації механізму реалізації суспільного договору між владою та громадянами щодо захисту їх прав і свобод, забезпечення безпеки та зростання добробуту можна покласти в основу такого розмежування. Розвиток публічного адміністрування є продовженням розвитку державного управління і, як свідчить досвід високорозвинених країн Європейського Союзу, передбачає лібералізацію державної влади, базується на демократичних засадах і має на увазі партисипативну, партнерську взаємодію між владними структурами на всіх рівнях управління [9, с. 20; 5].

Таким чином, еволюція та зростання ролі інститутів громадськості призводять до виникнення нових видів суспільних відносин, що як результат створює додаткові умови для розширення кола суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування в певній сфері суспільного життя. В розрізі досліджуваної нами проблематики особливе значення має визначеність механізму публічного адміністрування сферою спеціального захисту населення, яка обумовлює моральне, матеріальне благополуччя населення, створює та забезпечує реалізацію юридичних гарантій на соціальний захист.

Проміжним етапом переходу від державного до публічного управління було публічне адміністрування. У широкому розумінні – це система адміністративних інститутів із ієрархією влади, через яку відповідальність за виконання державних рішень розподіляється зверху донизу, а у вузькому розумінні – це професійна діяльність державних службовців, яка враховує всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду, вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики [6].

В словниковій літературі під поняттям публічне адміністрування пропонується розуміти різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [7].

О.Ю. Амосов у вузькому розумінні публічне адміністрування визначає як «професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду» [8], а також передбачає, що основним завданням зазначених суб'єктів є саме вивчення, розробка і реалізація певних напрямів державної політики.

В. М. Мартиненко зазначає, що публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [9].

К. А. Колесникова робить висновок про те, що публічне управління – є суспільним управлінням, яке здійснюється через надання влади суспільству – через децентралізацію, і чим більше управління стає децентралізованим – тим більше воно є публічним. При наявності рис публічності державне управління через впровадження публічного адміністрування перетворюється на публічне управління [10].

Публічне управління включає, зокрема, ту діяльність, що забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади й органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки й реалізації державної політики [10, с.12-13].

Р. С. Мельник звертає увагу на те, що В. Б. Авер'янов розуміє публічне управління як владно-організуючий вплив керуючих суб'єктів на спільну діяльність людей з метою їх впорядкування, координації та спрямування задля ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності [11; 12]. Проте таке розуміння сутності публічного управління є лише одним із можливих варіантів тлумачення зазначеної категорії. У даному випадку управління є синонімом категорії «влада». Водночас влада не завжди пов'язана з примусом. Нерідко вона реалізується через застосування інших механізмів – переконання, надання (виділення) матеріальних чи фінансових ресурсів тощо. А раз так, то й управління, яке має на меті досягнення певного стану суспільних відносин (вчинення дій або утримання від дій), також може здійснюватися у позапримусовому порядку. Р. С. Мельник вважає, що публічним управлінням є зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права [13].

Зарубіжні дослідники, зокрема Д. Кілінг, К. Полліт, Дж. Шавріцом, Г. Букерт відзначають, що на сьогодні термін «публічне управління» (англ. public management) замінив попередній термін «публічне адміністрування» (англ. public administration). Його вперше у 1972 р. використав британський державний службовець Д. Кілінг у праці “Management in Government” і охарактеризував його як пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [14]. Професор К. Полліт розширює рамки розуміння терміна «публічне управління» і вважає, що ним можна позначати як діяльність державних службовців та політиків, так і структури та процедури органів державної влади і їх системне вивчення [10]. Запропоноване

американським ученим Дж. Шавріцом ще ширше тлумачення поняття «публічне управління» подається у глосарії ООН. Його розуміють як галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності [15]. Сучасний дослідник публічного управління Г. Букерт підкреслює суспільну широту, публічність, відкритість публічного управління – діяльності, що тісно пов'язаної з політикою, законом і громадянським суспільством [16].

Натомість українські дослідники О. В. Базарна, Т. О. Паутова і А. І. Неділько в узагальнюючих статтях також вказують на ширшу, порівняно з державним управлінням, сферу публічного управління і трактують його як діяльність, що забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики [17; 18; 2].

Таким чином, узагальнюючи вище викладене вважаємо, що публічне адміністрування – це діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації (державних та муніципальних органів), яка здійснюється на публічних засадах та направлена на реалізацію завдань та функцій державної політики в різних сферах суспільного життя.

Пропонуємо під механізмом публічного адміністрування соціального захисту населення розуміти систему взаємопов'язаних елементів, які забезпечують взаємоузгодження та координацію діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, яка направлена на встановлення та забезпечення правових і соціальних гарантій, що сприяють реалізації конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб населення.

Таким чином, механізм публічного адміністрування соціального захисту населення складається з двох органічно поєднаних складових: 1) правового компонента (сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, що урегульовують відносини в сфері соціального захисту); 2) організаційного компонента його змістом є визначення цілей, завдань, прав, обов'язків, повноважень та компетенції суб'єктів, а також визначення відповідальності за виконуваними ними діяльність.

В свою чергу, особливостями механізму публічного адміністрування соціального захисту населення, на нашу думку, є:

1) реалізує діяльність, яка має імперативний, публічний, цілеспрямований характер;

2) здійснюється на засадах конституційних принципів, а також принципів прозорості; під-

звітності; прогностичності діяльності компетентних суб'єктів; відповідальності; ефективності; оптимальності; соціальної справедливості;

3) суб'єктами є як державні органи, так і органи місцевого самоврядування;

4) передбачає застосування засобів управлінського та публічно-сервісного характеру;

5) правовою основою є міжнародні акти, Конституція України та закони і підзаконні нормативно-правові акти;

6) мета, завдання та цілі спрямовані на реалізацію права фізичної особи на соціальний захист;

7) сферою правового впливу є зайнятість населення; соціальні виплати; допомога соціально-незахисчених верств населення тощо;

8) реалізує цілі та завдання державної політики в сфері соціального захисту населення.

І.О. Ісаєнко до елементів механізму публічного адміністрування відносить: певні суб'єкти публічного управління, яким притаманні такі характерні ознаки, як: збереження самостійності і незалежності (стосунки не підпорядкування) в процесі функціонування публічного управління; налагодження між ними як вертикальних, так і горизонтальних в'язків; важливість для їх належного функціонування розвинутої координації та комунікації; зростаюча роль лідерства і партнерства; вироблення і застосування спільних стандартів та процедур [28, с. 114].

О.М. Руденко до структури механізму публічного адміністрування відносить: суб'єкти формування та реалізації механізму (сукупність державних та політичних суб'єктів влади, а також суб'єктів публічного управління); об'єкти дії механізму (підсистеми суспільства, що зазнали деформуючого впливу зовнішніх та внутрішніх збурень); суб'єкт – суб'єктна, суб'єкт-об'єктна та об'єкт-суб'єктна взаємодія (характеристики сутності зв'язків елементів механізму, що вказують на здатність системи реагувати на внутрішні – горизонтальні та вертикальні, і зовнішні впливи – зворотні впливи об'єкта на суб'єкт, що провокують утворення якісно нових властивостей системи); цілі, на реалізацію яких спрямована дія механізму (суспільно значимі та цінні засоби досягнення суспільної стабільності); передумови та умови формування механізму (структурованість суспільної системи, що наближається до стану нестабільності); систему взаємоузгоджених та взаємозумовлених елементів підсистем суспільства (функціонально-цільова сфера реалізації державних інтересів); практичні засоби реалізації механізму (методи, інструменти, ресурси, технології тощо); стадії розвитку механізму (формування, реалізація, забезпечення ефективності) [19, с. 116-117; 20, с. 19].

Отже, вважаємо, що елементами механізму публічного адміністрування соціального захисту населення є:

1) норма права – сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, що на законодавчому рівні регулюють відносини, що виникають в сфері соціального захисту населення;

2) суб'єкти, які наділені публічно-владними повноваженнями та компетенцією здійснювати соціальний захист населення, в тому числі, і муніципальні органи;

3) адміністративно-правові засоби публічного адміністрування сфери соціального захисту населення.

### Література

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : затв. Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

2. Павлюк Н. М. Теоретичні засади організаційного і правового механізмів публічного управління в Україні. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2016. Вип. 16/17. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk16/fail/Pavljuk.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Pavljuk.pdf).

3. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Нижник Н. Р., Олуйка В.М. Львів : Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. 352 с.

4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. М. : Юридическая литература, 1997. 400 с.

5. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. Oxford: University Press, 2004. 240 p.

6. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. реком. / за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. К. : НАДУ, 2010. 28 с.

7. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 1 : Теорія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. К. : НАДУ, 2011. 747 с.

8. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архитипова парадигма) / Публічне управління: теорія і практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2013. Спеціальний випуск. Червень. 272 с.

9. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. № 1. С. 16–22.

10. Колесникова К.А. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Публічне управління: теорія і практика. 2013. Вип. 3. С. 41–45.

11. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2009. Вип. 2. С. 105–112.

12. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юстиніан, 2007. 288 с.

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

14. Keeling D. Management in Government / D. Keeling. London : Allen & Unwin, 1972. 216 p.

15. UNPAGlossary – United Nations Public Administration Network. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPAGlossary/tabid/928/Default.aspx>.

16. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. Berlin : Duncker & Humblot, 2002. P. 55.

17. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/vsunu/2012\\_1\\_2/Bazarna.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf).

18. Паутова Т. О. Сутність публічного управління на місцевому рівні в Україні // Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 4 (43). С. 54–60.

19. Ісаєнко І.А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. Інвестиції: практика та досвід. № 5/2012. С.114–117. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/5\\_2012/32.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/5_2012/32.pdf).

20. Руденко О.М. Теоретико-методологічні засади дослідження суспільної стабільності в науці державного управління : автореф. на здоб. наук. ступ. докт. наук з державного управління. 25.00.01 «теорія та історія державного управління». Київ, НАДУ. 2011. 36 с.

### Анотація

**Чекан М. М. Поняття та елементи механізму публічного адміністрування соціального захисту.** – Стаття.

Автором статті досліджено поняття та елементи механізму публічного адміністрування соціального захисту. Відзначено, що до сьогодні в науковому співтоваристві відсутній єдиний підхід щодо розмежування понять «державне управління» та «публічне адміністрування». Досліджено визначення поняття «механізм публічного адміністрування» різними науковцями-адміністративістами. Здійснена спроба визначення відмінності між державним управлінням, публічним управлінням та публічним адмініструванням. Запропоновано авторське визначення поняття механізму публічного адміністрування соціального захисту населення. Визначені складові та особливості механізму публічного адміністрування соціального захисту населення. Охарактеризовані елементи механізму публічного адміністрування соціального захисту населення.

**Ключові слова:** державне управління, публічне управління, публічне адміністрування, соціальний захист населення, механізми публічного адміністрування.

### Аннотация

**Чекан М. М. Понятие и элементы механизма публичного администрирования социальной защиты.** – Статья.

Автором статьи исследовано понятие и элементы механизма публичного администрирования социальной защиты. Отмечено, что до сих пор в научном сообществе отсутствует единый подход относительно разграничения понятий «государственное управление» и «публичное администрирование». Исследовано определение понятия «механизм публичного администрирования» различными учеными-административистами. Осуществлена попытка определения различия между государственным управлением, публичным управлением и публичным администрированием. Предложено авторское определение понятия механизма публичного администрирования социальной защиты населения. Определены составляющие и особенности механизма публичного администрирования

социальной защиты населения. Охарактеризованы элементы механизма публичного администрирования социальной защиты населения.

*Ключевые слова:* государственное управление, публичное управление, публичное администрирование, социальная защита населения, механизмы публичного администрирования.

### Summary

***Chekan M. M. Concepts and elements of the mechanism of public administration of social protection. – Article.***

The author investigates the concepts and elements of the mechanism of public administration of social protection. It is noted that to date there is no single approach

in the scientific community to differentiate between the concepts of "public administration" and "public administration". The definition of the concept of "mechanism of public administration" by various scholars-administrators is investigated. An attempt has been made to identify the distinction between public administration, public administration and public administration. The author defines the concept of the mechanism of public administration of social protection of the population. The components and features of the mechanism of public administration of social protection of the population are defined. Elements of the mechanism of public administration of social protection of the population are characterized.

*Key words:* public administration, public administration, public administration, social protection of the population, mechanisms of public administration.



УДК 342.951

Ю. І. Шпарага

здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

**ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ  
ЯК ОБ'ЄКТУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Постановка проблеми.** Питання підвищення стандартів соціального захисту населення набуває особливої актуальності у складний періоди становлення, трансформації та реформування держави. Як свідчить практика, саме у цей час різко загострюються соціальні проблеми у суспільстві. Успіх у вирішенні вищевказаних проблем залежить, в першу чергу, від загального рівня економіки держави, а також від вдалої та успішної державної соціальної політики. Система соціального захисту є стратегічною сферою життєво важливих інтересів населення, якісні і кількісні характеристики якої свідчать про рівень соціального, економічного, правового і культурного розвитку держави і суспільства. Особливості організації національної системи соціального захисту багато в чому визначають порядок в країні, ступінь згоди в суспільстві, а також стійкість і динаміка економічного і соціального розвитку.

**Стан дослідження проблеми.** Встановленню сутності соціального захисту населення як правової категорії у різні часи встановлювали такі вчені як В. Бакуменко, М.Білинська, Н. Борецька, Н. Власенко, О. Власюк, І. Гнибіденко, В. Гошовська, О.Дікової-Фаворська, І.Калачова, А.Колота, М. Кравченко, І. Курило, О.Лебединська, Е. Лібанова, В.Мамонова, О. Новікова, О. Палій, О. Піщупіна, А. Попок, Ю. Саєнко, В. Скуратівський, В. Троцинський, А. Халецька, І. Хожило. Втім зазначені вчені досліджували лише загальні аспекти зазначеної категорії, у цей же час сфера функціонування системи соціального захисту населення саме як об'єкту публічного управління і до сьогодні залишається майже непроаналізованою. Ця проблема набуває особливої актуальності ще і в умовах проведення масштабної реформи системи публічного управління взагалі та всіх державних органів зокрема.

**Мета і завдання дослідження.** Метою даного дослідження є встановлення сутності соціального захисту населення як об'єкту управління, аналіз його завдань, функцій, суб'єктів і об'єктів. Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити наступні завдання:

- з'ясувати теоретичне та практичне значення належного визначення і нормативного закріплення соціального захисту населення як правового явища;

- визначити загальне поняття дефініції «публічне управління»;

- встановити та систематизувати об'єкти і суб'єкти публічного управління;

- проаналізувати особливості функціонування механізму соціального захисту населення як об'єкта публічного управління.

**Наукова новизна дослідження.** Вперше запропоновано розглядати правову категорію «соціальний захист населення» з позиції широкого та вузького визначення, а також проаналізовано сутність зазначеної дефініції у розрізі системи публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** В результаті функціонування системи соціального захисту населення досягаються забезпечення державних стандартів, підвищення рівня життя, поліпшення якості робочої сили, формування системи трансфертів [1, с. 67]. Система соціального захисту населення останніми роками все більш виразно виділяється як самостійний і надзвичайно важливий напрям реалізації державної соціальної політики, що має свою ідеологію, чітко виражену вертикальну структуру і систему управління, форми і технології реалізації, правову, фінансову, кадрову, науково-методичну, матеріально-технічну і інформаційно – аналітичну основи [1, с. 68].

Треба підкреслити, що дефініція «соціальний захист» є правовою категорією, а отже в теорії публічного управління існує велика кількість наукових поглядів на встановлення сутності цього поняття. Так, В. Кравченко, надаючи визначення цього феномену у Енциклопедії державного управління, сформулював його як комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах. [2, с. 270–271]. Натомість В.В. Москаленко визначає соціальний захист населення як певний механізм, за допомогою якого досягається мінімальний життєвий рівень громадян, це система заходів і відповідних інститутів, призначених для забезпечення нормального існування людини, підвищення рівня задоволення її соціальних потреб, якості життя та перспектив [3, с. 43]. Цікавою, на погляд автора, є думка Є. Мачульської, яка пропонує розглядати поняття «соціальний захист» у широкому розумінні, зазначений вчений вважає, що це – діяльність держави, спрямована на забезпечення процесу формування та розвитку повноцінної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних факторів, що впливають на

особистість, створення умов для самовизначення й утвердження в житті [4, с. 11].

На думку автора вищевказані погляди науковців на проблематику визначення соціального захисту населення як правової категорії є обґрунтованими, тому що вони базуються на засадах Конституції України, яка у ст. 46 закріплює поняття «соціальний захист» як право на забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також по старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, здійснюваним за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними [5].

Отже для повного та всебічного аналізу соціального захисту населення як об'єкту публічного управління пропонується розглядати правову категорію «соціальний захист населення» у широкому та вузькому сенсі, при цьому визначаючи це поняття у широкому значенні як узгоджений механізм організаційно – правових та економічних заходів щодо забезпечення та реалізації соціальних прав людини і громадянина в державі, натомість у вузькому – як систему спеціалізованих та вузьконаправлених заходів щодо захисту окремих верств населення країни, зважаючи на певні критерії їх правового, професійного та соціального статусу. Спільним для цих двох підходів є те, що соціальний захист населення – це завжди певна діяльність держави, яка здійснюється у рамках публічного управління. Така діяльність спрямована на запобігання ситуаціям соціального ризику в нормальному житті громадянина, що забезпечує підтримання оптимальних умов життя, і закріплена у системі правових норм щодо регулювання суспільних відносин, які складаються при задоволенні потреб особи в належному матеріальному забезпеченні із спеціальних фондів через індивідуальну форму розподілу, замість оплати праці чи як доповнення до неї у випадках, передбачених законодавством, у розмірі не нижчому від гарантованого державою мінімального рівня [6, с. 24].

Таким чином, з метою поглибленого вивчення предмету наукового пошуку дисертанта, вважаємо за доцільне проаналізувати поняття публічного управління більш детально.

В загальному розумінні, публічне управління – це різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у тому числі органами державної влади. В зазначеному випадку характерним є той факт, що публічне управління та державна влада співпрацюють у тісному взаємозв'язку, який, відповідно до ч. 1 ст. 6 Кон-

ституції України, реалізовується згідно з принципом розподілу влади, тобто органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Окрім того, публічне управління завжди здійснюється у контексті подій, що відбуваються в суспільстві і в реальних соціально-економічних, політичних і культурних умовах [7, с. 132]. Відповідно, публічне управління не може бути ізольованим від суспільства, оскільки воно реалізується частиною цього суспільства і в тісному взаємозв'язку із цим суспільством [7, с. 132]. Отже, необхідно зауважити, що публічне управління як об'єкт наукового пізнання є багатограним та складним явищем, базисом якого є вчення про те, що ця правова категорія бере свій початок із тісної взаємозалежності політики і права, управління й влади, політичної системи та суспільства взагалі, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи.

Питанню визначення сутності публічного управління присвячено значну кількість наукових праць. Так, приміром, С. Чернов визначає публічне управління як організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, базуючись на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль [8, с. 7]. Натомість О. Оболенський ставить наголос на тому, що публічне управління – це здійснення сукупності раціональних впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей. Звідси логічним є висновок, що публічне управління має бути спрямоване на реалізацію цінностей суспільства [9, с. 3-8]. Але всі вчені єдині у розумінні того, що публічне управління – це, в першу чергу, управління людьми. Звертаючись до людей, органи публічної влади впливають на них індивідуально і через їх різні колективи, створені природним шляхом або за бажанням людей (наприклад, партії). Своєю чергою громадяни, їх колективи, суспільство реагують на публічне управління і встановлюють зворотні зв'язки з органами, державою загалом [7, с. 133].

Публічне управління реалізується шляхом функціонування державних установ, через вирішення таких управлінських завдань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка «ефективності». Предмет публічного управління можна охарактеризувати як системний аналіз діяльності державних органів як політико-правового інституту управління суспільством і утворених відповідних політико-правових і соціальних відносин. Метою публічного управління є ініціювання групової діяльності громадян конкретної дер-

жави, а також їх окремих спільнот, забезпеченні успішного балансування і взаємодії між ними, а його сутність – у реалізації керуючого впливу на визначені об'єкти. Одним з таких об'єктів є і соціальний захист населення.

Вагому роль під час вивчення сутності соціального захисту населення як об'єкту публічного управління відіграє встановлення його суб'єктів і об'єктів, адже саме при наявності цих критеріїв і складаються управлінські відносини щодо соціального захисту. Суб'єктами відносин соціального захисту населення можна виділити:

– державу як представника та гаранта інтересів суспільства та окремих громадян у сфері соціального захисту;

– окремі підприємства, підприємців, фізичних осіб, які можуть здійснювати різні заходи щодо самозахисту в певних умовах (працедавці);

– різноманітні громадські об'єднання і організації (наприклад, спілка підприємців, професійні спілки, товариства сліпих і т. д.) [1, с. 69].

Об'єктом соціального захисту автор пропонує вважати різноманітні суспільні, професійні, територіальні, соціальні групи фізичних осіб в межах конкретних організацій або систем (освіти, охорони здоров'я, культури, праці, спортивно-оздоровчих комплексів) або ж об'єднання осіб, які створюються залежно від займаного ними соціального становища в суспільстві. Крім того до об'єкту соціального захисту можна віднести як все суспільство в цілому, так і кожного окремого його члена.

На основі запропонованої системи суб'єктів та об'єктів соціального захисту населення вибудовуються і основні його завдання. Автор погоджується з думкою В.В. Лаврухіна, який відносить до них забезпечення максимально можливої стабільності в соціально-економічному стані людей; захист від чинників, що знижують життєвий рівень; створення умов, що дозволяють громадянам отримати робоче місце; формування сприятливих умов праці для найнятих робітників; захист їх від негативних впливів виробництва; надання матеріальної допомоги тим, кому через об'єктивні обставини вона необхідна [1, с. 70].

**Висновки.** Підсумовуючи наведене вище пропонуємо поняття «соціальний захист населення» розглядати у широкому та вузькому сенсі, при цьому визначаючи це поняття у широкому значенні як узгоджений механізм організаційно – правових та економічних заходів щодо забезпечення та реалізації соціальних прав людини і громадянина в державі, натомість у вузькому – як систему спеціалізованих та вузьконаправлених заходів щодо захисту окремих верств населення країни, зважаючи на певні критерії їх правового, професійного та соціального статусу.

Наголосимо, що вектор шляхів реформування та розвитку системи соціального захисту населення

як об'єкта публічного управління в Україні повинен бути направлений, в першу чергу, на впорядкування та вирішення проблем, які до сьогодні навіть не були належним чином систематизовані. У зв'язку з цим будуть виникати труднощі під час розробки, удосконалення і ефективної реалізації загальних та спеціальних засобів і методів публічного управління, в першу чергу це торкнеться вивчення державної соціальної політики, системного та ситуаційного аналізу, програмно-цілевих методів, системи експертних оцінок, а також принципів, що є фундаментальними у сучасній теорії публічного управління.

### Література

1. Лаврухін В.В. Державне управління у сфері соціального захисту населення: теоретичні аспекти / В.В. Лаврухін / Електронний ресурс. URL: [https://revolution.allbest.ru/law/00854936\\_0.html](https://revolution.allbest.ru/law/00854936_0.html).
2. Кравченко М.В. Захист соціальний // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. 2011. 648 с. С. 270–271.
3. Москаленко В.В. Сутність соціального захисту та його місце в політиці соціальної держави / Електронний ресурс. URL: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8399/Moskalenko\\_Sutnist.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8399/Moskalenko_Sutnist.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
4. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения. / Е.Е. Мачульская. М., 1999. 240 с.
5. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості. Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. С. 141.
6. Ярошенко І. С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні : Дис. ... канд. юрид. наук. К., 2006. 219 с.
7. Петрова І., Руда О. Публічне управління як фактор і стимулятор модернізації адміністративного права / І. Петрова, О. Руда // Підприємництво, господарство і право. 2017. № 6. С. 131–135.
8. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Х. : ХНУМГ, 2014. С. 7.
9. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління / О. Ю. Оболенський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 травня 2009 р. / за заг. ред. С.М.Серьогіна. Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 3–8.
10. Матвейчук Л. О. Публічне управління оподаткуванням в інформаційній економіці у контексті євроінтеграції / Л.О. Матвейчук. Електронний ресурс. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5Qi0GbdLBeYJ:http://ndi-fp.nusta.com.ua/thesis/275>.

### Анотація

**Шпарага Ю. І.** Теоретичні аспекти соціального захисту населення як об'єкту публічного управління. – Стаття.

Встановлено теоретичні підходи до визначення понять «соціальний захист населення», «публічне управ-

ління». Визначено та охарактеризовано предмет, мету та завдання соціального захисту населення, а також його суб'єкти і об'єкти. Охарактеризовані проблемні аспекти реалізації соціального захисту населення як об'єкту управління.

*Ключові слова:* публічне управління, соціальний захист, населення, суб'єкт, об'єкт.

#### Анотація

**Шпарага Ю. І. Теоретические аспекты социального обеспечения населения как объекта публичного управления. – Статья.**

Установлены теоретические подходы к определению «социальная защита населения», «публичное управление». Определены и охарактеризованы предмет, цели и задачи социальной защиты населения, а также его субъекты и объекты. Охарактеризованы проблемные аспекты реализации социальной защиты населения как объекта управления.

*Ключевые слова:* публичное управление, социальная защита, население, субъект, объект.

#### Summary

**Shparaha Yu. I. Theoretical aspects of social protection of the population as an object of public administration. – Article.**

It is proposed to consider the legal category "social protection of the population" in the broad and narrow

sense, while defining this concept in the broad sense as a coherent mechanism of organizational legal and economic measures for the provision and realization of social rights of a person and a citizen in the state, while in the narrow one – as a system of specialized and narrow-minded measures to protect certain segments of the population, taking into account certain criteria of their legal, professional and social status.

It has been established that public administration is implemented through the functioning of state institutions through the management of such tasks as control, management, planning, organizational support, information technology provision, personnel management, and evaluation of "efficiency". It was emphasized that the subject of public administration can be characterized as a systematic analysis of the activities of state bodies as a political and legal institution of management of society and formed relevant political, legal and social relations. The purpose of public administration is to initiate group activities of citizens of a particular state, as well as their individual communities, to ensure successful balancing and interaction between them, and its essence – in the realization of control influence on certain objects. One such object is the social protection of the population.

*Key words:* public administration, social protection, population, subject, object.

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

УДК 349.342.9(477)

*Р. О. Арсірій**здобувач Науково-дослідного інституту публічного права*

### ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВІ НОРМИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

**Актуальність дослідження.** Інформатизація на сьогоднішній день відіграє важливу роль у всіх сферах сучасного суспільного життя. Оскільки судова система не є виключенням з цього правила органи публічної влади прикладають багато зусиль, щоб автоматизувати та здійснити інформатизацію адміністративних судів України та судової влади загалом.

На даний час в Україні існує численна кількість нормативно-правових актів, що регулюють питання інформатизації судів, а головним державним органом який відповідає за реалізацію державної політики виступає Державна судова адміністрація України (ДСА).

Щоб детальніше розглянути дане питання, нам необхідно вивчити та проаналізувати норми права, що регулюють найбільш важливі суспільні відносини у сфері забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні.

Тому, вивчення питання інформаційно-правових норм, які врегульовують найбільш важливі суспільні відносини у сфері забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні є вкрай необхідним етапом становлення нашої держави та судової системи в цілому.

**Огляд останніх досліджень.** До проблеми інформаційно-правових норм, які врегульовують найбільш важливі суспільні відносини у сфері забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні зверталися такі вчені, як: В. Авер'янов, А. Агапов, А. Анісімов, І. Арістова, Г. Атаманчук, О. Баранова, В. Басс, Ю. Батурін, І. Бачило, В. Брижко, Ю. Битяк, В. Гавловський, В. Галунько, М. Дамірчиєв, П. Дітєвський, В. Заросило, Р. Калюжний, В. Колпаков, В. Копилов, О. Кузьменко, А. Марущак, О. Марценюк, Р. Мельник, А. Нонко, А. Письменницький, О. Радишевська, С. Стеценко, В. Ткаченка, О. Тихомиров, В. Хахановський, В. Цимбалюк, М. Цьвок, Цуркан, М. Швець, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа та ін. Проте вони не зосереджували свої наукові пошуки на проблемі інформаційно-правових норм у сфері забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні.

**Метою статті** є розкриття юридичної природи інформаційно-правових норм, які врегульовують найбільш важливі суспільні відносини у сфері забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні.

**Виклад основних положень.** В тлумачному словнику української мови, зазначено що норма – це звичайний, узаконений, загальноприйнятий, обов'язковий порядок, стан і т. ін.; зразок, правило поведінки людей у суспільстві. Норма права – це загальнообов'язкове правило поведінки людей, встановлене, санкціоноване і забезпечуване державою [1].

Відповідно до загальної теорії держави і права, норма права – це загальнообов'язкове правило поведінки, сформоване в суспільстві відповідно до визнаної в ньому справедливої міри свободи і рівності та формально визначене (встановлене чи санкціоноване) і забезпечене державою з метою регулювання, охорони та захисту суспільних відносин. Зазначимо, що природні права людини, якщо вони не закріплені у формах права (тобто формально не визначені), є також чинними правом і підлягають забезпеченню державою так само, як і інші норми права [2].

Відповідно до теорії права, інформаційне право – це комплексна галузь права, множина правових норм, що визначає суспільні відносини стосовно інформації, як суспільного ресурсу, функціонуванням інформаційних систем з метою забезпечення задоволення потреб, інтересів людини, громадянина, соціальних спільнот, суспільства, держави, міжнародного співтовариства [3].

Тобто норми права відіграють важливу роль для регулювання відносин у суспільстві. Інформаційно-правові норми, які врегульовують найбільш важливі суспільні відносини у сфері забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні регулюють специфічну сферу суспільних відносин, які покликані здійснити технологізацію судової системи.

Отже, норма інформаційного права – це загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене й санкціоноване державою що регулює відносини

у сфері інформації, як загальнодоступного ресурсу та процесу інформатизації, як засобу задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства.

К. Чилінгарян вважає, що в сучасній Україні інформатизація стає важливою сферою економіки й визначальною сферою суспільного життя та одночасно – найважливішою функцією держави, чинником забезпечення її безпеки й суверенітету. Вона охоплює коло поточних і перспективних проблем – економічних, організаційних, соціальних, культурних й освітніх, діяльність усіх ланок соціального управління, кожної ланки господарювання [4].

Основним нормативно-правовим актом, у сфері інформатизації адміністративних судів є Концепція галузевої програми інформатизації (Програма) стратегічних завдань та їх подальша реалізація, яка сприяє підвищенню рівня інформатизації судів, ДСА, інших органів та установ судової системи та забезпечить умови для функціонування Єдиної судової інформаційної системи, створення якої було підтримано Радою суддів України в 2007 році [5].

Нормативно-правове забезпечення Програми покликане врегулювати відносини, які забезпечують впровадження процесів інформатизації в діяльність ДСА, судів, установ та організацій судової системи. На цей час розроблено нормативні акти, які визначають порядок використання засобів Інтернет, роботи з електронною поштою, користування персональним комп'ютером, використання комп'ютерних програм, розміщення і постійне оновлення інформації на Веб-порталі «Судова влада України». Разом з тим необхідно розробити нормативно-правові акти, що визначатимуть порядок роботи в умовах функціонування Єдиної судової інформаційної системи, а також на рівні технічних стандартів, формалізованого визначення потреб та опису бізнес-процесів, забезпечать оптимальне використання існуючого та нового обладнання. При розробці нормативно-правових актів обов'язковою умовою є урахування необхідності інтеграції апаратної та програмної частини системи та ефективна координація з користувачами системи та компаніями-постачальниками послуг щодо технічної підтримки. Потреби у апаратному обладнанні будуть визначатися з точки зору роботи існуючого обладнання в реальних умовах, оскільки здебільшого багато вимог не можуть бути визначені до початку роботи з програмним забезпеченням. Процес уніфікації програмного забезпечення започатковується через організацію обміну даними. Інтеграція систем, спрямована на формування єдиного інформаційного простору, повинна включати в себе створення універсальних інтерфейсів взаємодії між різними установами судової влади України. Через створення стандартів даних, встановлення вимог до апарат-

ного обладнання, його встановлення та налаштування значною мірою знизяться ризики втрати даних, доступності інформаційних ресурсів, повноти та актуальності накопиченої інформації [5].

Також слід зазначити, що зовнішнім виразом норм інформаційного права є джерела адміністративного права закони, постанови, положення. Досліджуючи тематику інформаційно-правових норм, які врегульовують найбільш важливі суспільні відносини у сфері забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні, ми визначили що основні з них є такі: «Про інформацію», «Про захист інформації в автоматизованих системах», «Про Концепцію Національної програми інформатизації»; «Про Національну програму інформатизації»; «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства України на 2007–2015 роки»; «Про електронні документи та електронний документообіг»; «Про електронний цифровий підпис»; «Про Національну систему конфіденційного зв'язку»; Указ Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій» від 20 жовтня 2005, № 1497/2005. Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації систем і засобів автоматизованої обробки та передачі даних» від 4 лютого 1998 р. № 121; «Про затвердження Положення про формування та виконання Національної програми інформатизації» від 31 серпня 1998 р. № 1.45; «Про затвердження Порядку формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації» від 12 квітня 2000 р. № 644; «Про затвердження Порядку формування та виконання галузевої програми і проекту інформатизації» від 18 грудня 2001 р. № 1702; «Про затвердження Порядку проведення експертизи Національної програми інформатизації та окремих її завдань (проектів)» від 25 липня 2002 р. № 1048; «Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів» від 17 березня 2004 р. № 326; «Про затвердження Порядку акредитації центру сертифікації ключів» від 13 липня 2004 р. № 903; «Про затвердження Положення про центральний засвідчуваний орган» від 28 жовтня 2004 р. № 1451; «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» від 28 жовтня 2004 р. № 1452; «Про затвердження Порядку обов'язкової передачі документованої інформації» від 28 жовтня 2004 р. № 1454; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспіль-

ства в Україні на 2007–2015 роки» від 15 серпня 2007 р. № 653-р тощо [5].

Відповідно до вищезазначеного, ми можемо стверджувати що Верховна Рада України та суб'єкти публічної адміністрації в процесі розпорядчої діяльності держава в деякій мірі забезпечила основу за допомогою законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів для врегулювання найбільш важливих суспільних відносин у сфері забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні.

Що стосується безпосередньо органів судової влади, то існує Програма інформатизації судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи на 2004–2006 роки, затверджена рішенням Ради суддів України від 2 квітня 2004 р. № 22. Відповідно до ст. 1 Програми її основна мета – забезпечення прозорості судового процесу, створення умов для ефективної діяльності судів, спрямованої на забезпечення належного захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, порушених або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів підприємств та організацій. Основними завданнями Програми є: забезпечення надання громадянам своєчасної, достовірної та повної інформації про хід розгляду судових справ; – запровадження системи інформаційно-технічного забезпечення судового процесу; забезпечення виконання вимог процесуального законодавства щодо технічної фіксації судового процесу; створення належних організаційних, фінансових і матеріально-технічних умов для функціонування системи інформаційно-технічного забезпечення судового процесу [5].

Також слід зазначити, що відповідно до Положення про Державну судову адміністрацію України, яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2009 р. № 14 Державна судова адміністрація безпосередньо займається інформатизацією судової системи.

Це підтверджується п.4 даного Положення, відповідно до якого Державна судова адміністрація: організовує комп'ютеризацію судів для здійснення судочинства, діловодства, інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності та забезпечення функціонування автоматизованої системи документообігу в судах; забезпечує суди необхідними технічними засобами фіксування судового процесу в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на фінансове забезпечення відповідних судів; забезпечує впровадження електронного суду; здійснює заходи щодо організації обміну електронними документами між судами та іншими державними органами та установами [6].

В. Куценко зазначив, що використання новітніх технологій інформатизації є провідним напрямком діяльності Державної судової адміністрації,

оскільки з розвитком суспільних відносин виникає гостра потреба своєчасного, ефективного та належного врегулювання нових правовідносин, у свою чергу технології кібернетики та інформатики є своєрідним допоміжним чинником у здійсненні такого регулювання. Державна судова адміністрація України здійснює цілеспрямований вплив відомчих ресурсів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб представників судової влади, а також користувачів адміністративних послуг судочинства, які в сукупності становлять організаційно-технічний процес, спрямований на забезпечення права на справедливе й гуманне судочинство [7].

Таким чином, Державна судова адміністрація є основним органом публічної влади що регулює, відповідає та забезпечує процес інформатизації судів в Україні на основі реалізації інформаційно-правових норм.

Отже, інформаційно-правові норми, які врегульовують найбільш важливі суспільні відносини у сфері забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні – це спеціальні загальнообов'язкові правила поведінки, які встановлені Верховною Радою України та суб'єктами публічної адміністрації в процесі розпорядчої діяльності, а також під час створення джерел права їх різними ієрархічними рівнями для врегулювання суспільних відносин у сфері забезпечення інформацією адміністративних судів, як загальнодоступного ресурсу та утворення процесу інформатизації, як засобу задоволення інформаційних потреб і сприяння організаційно-технічного процесу адміністративних судів в цілому.

### Література

1. Словник української мови: в 11 томах. Том 5. 1974. С. 442.
2. Скакун О. Теорія прав і держава: підручник. Київ: Алерта, 2011. 524 с.
3. Інформаційне право. Вільна енциклопедія Вікіпедія. 2017. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B5\\_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B5_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE)
4. Чилінгарян К. Основні напрями інформатизації в Україні. MDGU-KID. 2010. URL: [http://mdgu-kid.at.ua/publ/osnovni\\_naprjami\\_informatizaciji\\_v\\_ukrajini/1-1-0-61](http://mdgu-kid.at.ua/publ/osnovni_naprjami_informatizaciji_v_ukrajini/1-1-0-61) (дата звернення: 26.07.2016)
5. Концепція галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи. Судова влада України. Офіційний веб-сайт. 2017. URL: [https://kt.od.court.gov.ua/tu16/info\\_suddi/conzercia/](https://kt.od.court.gov.ua/tu16/info_suddi/conzercia/)
6. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України. Рішення Ради суддів України 22.10.2010 № 12 (у редакції рішення Ради суддів України 04.06.2015 № 50).
7. Куценко В. Адміністративно-правовий статус державної судової адміністрації України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2010. 19 с.

8. Цьвок М. Інформаційно-правове забезпечення діяльності недержавних громадських організацій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів. 2016. 20 с.

#### Анотація

**Арсирій Р. О. Інформаційно-правові норми у сфері забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні.** – Стаття.

В статті визначено, що інформаційно-правові норми, які врегульовують найбільш важливі суспільні відносини у сфері забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні – це спеціальні загальнообов'язкові правила поведінки, які встановлені Верховною Радою України та суб'єктами публічної адміністрації в процесі розпорядчої діяльності, а також під час створення джерел права їх різними ієрархічними рівнями для врегулювання суспільних відносин у сфері забезпечення інформацією адміністративних судів, як загальнодоступного ресурсу та утворення процесу інформатизації, як засобу задоволення інформаційних потреб і сприяння організаційно-технічного процесу адміністративних судів в цілому.

*Ключові слова:* адміністративний суд, адміністрування, забезпечення, зміст, інформатизація, інформаційно-правові норми, публічна адміністрація.

#### Аннотация

**Арсирий Р. А. Информационно-правовые нормы в сфере обеспечения деятельности административных судов в Украине.** – Статья.

В статье определено, что информационно-правовые нормы, которые регулируют наиболее важные общественные отношения в сфере обеспечения деятельности административных судов в Украине – это специальные

общеобязательные правила поведения, установленные Верховной Радой Украины и субъектами публичной администрации в процессе распорядительной деятельности, а также при создании источников права их различными иерархическими уровнями для урегулирования общественных отношений в сфере обеспечения информацией административных судов, как общедоступного ресурса так и образования процесса информатизации, как средства удовлетворения информационных потребностей и содействия организационно-технического процесса административных судов в целом.

*Ключевые слова:* административный суд, администрирование, обеспечение, содержание, информатизация, информационно-правовые нормы, публичная администрация.

#### Summary

**Arsirii R. O. Information and legal norms in the field of ensuring the activities of administrative courts in Ukraine.** – Article.

The article defines that the information and legal norms governing the most important public relations in the sphere of administrative courts activity in Ukraine are the special mandatory rules of conduct established by the Verkhovna Rada of Ukraine and public administration entities in the process of administrative activity, and also when creating sources of law by their different hierarchical levels to regulate public relations in the field of providing information to administrative courts as a public resource and the formation of the information process as a means of meeting information needs and facilitating the organizational and technical process of administrative courts as a whole.

*Key words:* administrative court, administration, maintenance, content, informatization, information and legal norms, public administration.



УДК 342.98

**Т. М. Вовчук**  
здобувач Науково-дослідного інституту  
публічного права

### ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ «ОСНОВОПОЛОЖНІ ПРАВА ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ ТА УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ»

**Постановка проблеми.** Визначальними для повноцінного психічного, фізіологічного й морального існування людини в соціумі беззаперечно є гарантованість та забезпеченість її основоположних прав, свобод й інтересів. Дійсно, навіть відкидаючи філософсько-психологічні аспекти змістовного навантаження цих категорій, а розглядаючи їх лише в межах правової науки, можна з впевненістю говорити про їх виключне значення. Це підтверджується наявною нормативною регламентацією. Так, на сьогоднішній день існує значна кількість як національних, так і міжнародних нормативно-правових актів, які закріплюють права та свободи людини. Серед фундаментальних міжнародно-правових актів у сфері прав людини варто виокремити Загальну декларацію прав людини 1948 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні, культурні права 1966 року, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року, Європейську конвенцію про захист прав і основних свобод людини 1950 року та інші. Основоположним національним законодавчим актом, що регламентує базові права і свободи людини й громадянина є Конституція України. Зокрема, Розділ II Основного Закону закріплює особисті, політичні, економічні, соціальні, екологічні та освітньо-культурні права і свободи.

Не виключення становлять і права та свободи ветеранів війни й учасників бойових дій, на яких поширюється дія вищеназваних нормативно-правових актів. Проте, щодо даної категорії суб'єктів, в силу їх специфічного правового статусу, здійснюється особлива державна політика, яка гарантує та визначає реалізацію їх прав та свобод. Саме така специфічність й обумовлює актуальність нашого дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями основоположних прав та свобод, а саме їх сутність, змістом, класифікацією, видами, реалізацією тощо, займалися значна кількість науковців. Особливу роль відіграли праці таких вчених як С. Алексєєв, М. Антонович, В. Нерсесянц, О. Петришин, В. Погорілко, П. Рабінюк, О. Скакун, М. Хавронюк, М. Цвік, С. Шевич, Н. Шуклін та інші. Вони створили певний науковий фундамент, який може слугувати основою для подальших наукових досліджень не лише щодо основоположних прав та свобод людини, а й щодо окремих категорій осіб, зокрема ветеранів війни

та учасників бойових дій. Проте, не дивлячись на масштабність досліджень у сфері реалізації прав та свобод людини, напрямок щодо реалізації прав й свобод ветеранів війни та учасників бойових дій на сьогоднішній день залишається недостатньо дослідженим.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті – здійснити аналіз сутності категорії прав та свобод людини загалом та ветеранів війни та учасників бойових дій зокрема.

**Виклад основного матеріалу.** У наукових колах протягом тривалого часу домінують дві концепції прав людини: природна та позитивістська. Відповідно до позитивістської концепції (легізм), як зазначає А. Пуховська, права людини визначаються як формально визначені, юридично гарантовані можливості користуватися соціальними благами у визначеній законом сфері, офіційна міра можливої поведінки. Авторка наголошує, що юридико-позитивна концепція правової держави, соціальна концепція правового статусу особи в тій чи іншій мірі засновані на теорії дарованих прав, пов'язані системоцентристським розумінням ролі держави стосовно індивіда. Таким чином, позитивістська тенденція виявляється у переважній увазі до тих прав людини, обсяг і зміст яких чітко визначені законодавцем за допомогою конституювання їх у позитивних правових нормах [1, с. 90]. В даному випадку можна вести мову про те, що права людини витікають з державно-владних повноважень органів державної влади, які, в силу свого статусу, надають або дарують ці права людині.

Протилежною за своєю сутністю виступає природна концепція (або у наукових колах використовують також терміни «природно-правова», «юснатуралізм»). Так, прихильники класичного природного права завжди стверджували й залишаються вірними своєму розумінню прав людини, вважаючи, що права людини є її невід'ємними властивостями й належать кожному від народження, тобто визнаються як природні, невідчужувані і священні імперативи [2, с. 75].

О. Руднева вдало стверджує, що виокремлення окремої групи невід'ємних прав зумовлено розвитком та науково-теоретичним обґрунтуванням доктрини природного права, яка, надаючи тлумачення феномена права, апелювала не до тих чи інших зовнішніх інстанцій (держава, Бог тощо), а, насамперед, до сутності чи природи людини,

виділяючи таку її іпостась, яка й дає змогу нам вживати як поняття «прав», так і поняття «людина» [3, с. 31]. Таким чином, прихильники природно-правової концепції визначають права людини як категорію, що безпосередньо пов'язана з самою людиною як біологічною істотою, що фізично існує. Тобто, мається на увазі те, що ці права не мають безпосереднього зв'язку з державою (як це притаманно для позитивістської концепції) й виникають незалежно від того, існує такий зв'язок між людиною та державою чи ні. Фактом або підставою виникнення природних прав є саме існування людини.

У наукових колах й на сьогоднішній день ведуться дискусії стосовно того, який підхід використовують держави для регламентації прав людини. Зокрема, О. Кучинська наголошує на тому, що в українському законодавстві тлумачення прав людини базується саме на природно-правовій концепції і права людини визнаються найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України) [4, с. 144]. В той же час І. Загоруй стверджує, що права людини як багатогранне явище, що розвивається в єдності й набуло статусу інтегрального напряму юридичного дослідження, наразі усе більше розглядаються з позицій поєднання природно-правової та юридико-позитивістської теорії [2, с. 76].

У зв'язку зі зміною відношення до теорії позитивізму, В. Нерсисянц розробив та запропонував нову концепцію права, яка отримала назву лібертарно-юридичної. Означена концепція включає базові юридично значимі ідеї легізму й юснатуралізму та полягає в розрізненні права і закону, й обґрунтовує розуміння права як загальної форми і рівної норми (міри) свободи індивіду [5, с. 321]. Науковець, говорячи про існування змішаних концепцій (наприклад, теорії м'якого позитивізму, або некритичного юснатуралізму), визначає лібертарно-юридичну концепцію чимось проміжним між двома головними теоріями (концепціями).

В свою чергу, П. Рабінович та М. Хавронюк, будучи прихильниками природної концепції праворозуміння прав людини, вказують, що, окрім зазначеної, існують й інші підходи до розуміння прав людини. Серед таких підходів науковці виділяють: 1) етичний (або етико-нормативний) підхід, який під правами людини розуміє форму існування, способу прояву принципів і приписів моралі; 2) психологічний підхід, де права людини – це певні уявлення людини, її погляди та вимоги щодо надання їй суспільством чи державою певних благ; 3) релігійний, відповідно до якого права людини – це явище, встановлене позаземним, нематеріальним творцем (наприклад, Богом); 4) легістський (або юридико-позитивістський) підхід, у якому права людини – це лише ті можливості людини, які їй надані державою, шляхом їх закріплення у джерелах позитивного права [6, 12–14].

Тобто, проблема сутності прав людини є одним з найбільш досліджених питань, однак, в той же час, залишається актуальним й по сьогоднішній день. Проте, на сучасному етапі розвитку філософії та теорії права, позиції стосовно розгляду основоположних прав в контексті природно-правової концепції праворозуміння є превалюючими. На нашу думку, це обумовлено наступними чинниками:

– по-перше, виходячи із самої сутності категорії «права людини» можна зробити висновок, що вони (тобто права), в першу чергу, пов'язані з категорією «людина», що вказує на їх первинний зв'язок;

– по-друге, у разі, якщо такі права надаються людині від держави, то, як наслідок, між цими суб'єктами виникають певні правові відносини. Враховуючи загальну теорію держави і права, особливий зв'язок державі людини визначається громадянством. Тому, в даному випадку можна вести мову про права громадянина, а не права людини;

– по-третє, права людини за своїм змістом є ширшими за права громадянина та включають в себе останні;

– по-четверте, нормативно-правова регламентація прав людини не визначає їх як права, надані державою. В даному випадку варто зазначити, що держава лише закріплює та гарантує ці права. Внаслідок чого людина має можливість вільно реалізувати свої права шляхом забезпечення власних потреб, однак, лише у встановлених законодавством рамках.

Таким чином, розглянувши основні концепції праворозуміння прав людини варто визначити, що таке права та свободи людини. На підставі отриманих результатів доцільно сформулювати власне бачення категорії «основоположні права та свободи ветеранів війни й учасників бойових дій».

Звернемось до наукових розробок щодо визначення прав людини. Зокрема, досить влучне визначення наводить П. Рабінович, вказуючи, що права людини – це певні можливості людини, які необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку суспільства і забезпечені обов'язками інших суб'єктів [7, с. 12]. Аналізуючи його погляди можна зробити висновок, що ключову роль тут відіграє процес задоволення потреб людини, а також певний факт як реальна можливість людини щодо задоволення своїх потреб. Дійсно, як веде далі мову сам науковець, категорія можливості (свободи) дозволяє найбільш адекватно відобразити саме онтичну соціальну сутність основоположних прав людини [7, с. 13]. Тобто, в наукових дослідженнях П. Рабіновича простежується прямий зв'язок між правами та свободами (як певними можливостями людини, за допомогою яких вона здатна задовольнити певні потреби).

С. Максимов наголошує на універсальності прав людини й розглядає їх в трансцендентальному та історичному аспекті. З точки зору трансцендентальності науковець стверджує, що права людини – це такі права, якими володіє кожна людина саме як людина, незалежно від юридичного простору та історичного часу. В свою чергу, історичний аспект розуміння прав людини передбачає, що всі люди, які живуть у конкретно-історичний період, володіють конкретними правами [8, с. 41]. Зазначена позиція стосовно універсальності та просторого-часового розуміння прав людини також має цілком обґрунтоване місце для існування, адже дійсно, беручи за основу хронологію трансформації розуміння прав людини, можна простежити історичні зміни, які в результаті сформували ті уявлення про права людини, які ми досліджуємо на сьогоднішній день. Однак, це не означає, що протягом наступних етапів розвитку людства концепції прав людини не будуть докорінно змінені. Позиція стосовно універсальності прав означає, що в конкретний проміжок часу людина як фізична особа, яка об'єктивно існує.

В контексті дослідження державної політики у сфері забезпечення прав і свобод, Є. Романеско зазначає, що права і свободи людини – це реальні соціальні можливості, які визначають міру її свободи, обумовлену конкретно-історичним рівнем розвитку існуючих суспільних відносин і які знаходять своє відображення в Конституції і юридичних нормах держави [9, с. 1-2].

Дещо схожу позицію висловлює В. Погорілка, який під правами людини розуміє природні можливості індивіда, що забезпечують його життя, людську гідність і свободу діяльності в усіх сферах суспільного життя. Означені права людини мають природну сутність і є невід'ємними від індивіда, є позатериторіальні й позанаціональні, існують незалежно від закріплення в законодавчих актах держави, є об'єктом міжнародно-правового регулювання та захисту [10, с. 211].

Усе зазначене в своїй сукупності дозволяє виокремити ознаки основоположних прав людини:

1) це певні можливості людини (фізичної особи, індивіда), спрямовані, в першу чергу, на задоволення власних потреб;

2) за своєю сутністю вони є природними;

3) є невід'ємними;

4) є універсальними;

5) існують незалежно від зовнішніх чинників (наприклад, часу, простору, нормативно-правової регламентації);

6) не дивлячись на те, що існують незалежно від законодавчого закріплення, вони визначені в міжнародних та національних нормативно-правових актах);

7) за порушення цих прав передбачена юридична відповідальність.

Визначення змісту поняття «основоположні права людини» та виокремлення його ознак обумовлене необхідністю чіткого розуміння сутності категорії «основоположні права ветеранів війни та учасників бойових дій».

**Висновки.** Таким чином, основоположні права людини є цілим комплексом усього масиву прав, які людина має від народження незалежно від будь-яких чинників. Основоположні права і свободи ветеранів війни та учасників бойових дій доцільно розглядати у співвідношенні з правами й свободами людини і громадянина.

З урахуванням викладеного можна зробити висновки, що основоположні права ветеранів війни та учасників бойових дій передбачають невід'ємні й універсальні природні можливості ветеранів війни та учасників бойових дій, як фізичних осіб, які об'єктивно існують, що спрямовані на задоволення власних потреб, є незалежними від простору та часу й, у більшості випадків, закріплені на національному та міжнародному рівнях.

### Література

1. Пуховська А. Еволюція розуміння прав людини в контексті юридичного позитивізму. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2013. Серія ПРАВО. Вип. 23. Ч. I. Т. 1. С. 86–91.
2. Загоруй І. С. Поняття «права людини»: теоретико-правові підходи до розуміння прав людини. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. Вип. 2. С. 66–82.
3. Руднева О. М. Розвиток концепції прав людини під впливом глобалізаційних та інтеграційних процесів. *Бюлетень Міністерства юстиції*. 2010. № 11. С. 30–37.
4. Кучинська О. П. Загальнотеоретичне та праксеологічне розуміння прав людини. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. № 1. С. 142–148.
5. Нерсисянц В. С. Філософія права: учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА, 1998. 652 с.
6. Рабінович П. М. Права людини і громадянина: навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. К.: Атіка, 2004. 464 с.
7. Рабінович П. Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістова класифікація. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73) С. 10–16.
8. Максимов С. Права людини: універсальність і культурна різноманітність. *Право України*. 2010. № 2. С. 36–43.
9. Романеско Є. Державна політика у сфері забезпечення прав і свобод людини. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 1. С. 1–4.
10. Конституційне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. 2-ге вид., доопр. Київ: Наук. думка, 2000. 732 с.

### Анотація

**Вовчук Т. М.** До питання визначення правової категорії «основоположні права ветеранів війни та учасників бойових дій». – Стаття.

У статті здійснено дослідження категорії «основоположні права ветеранів війни та учасників бойових дій» крізь призму категорії «основоположні права людини». Розглянуто основні концепції розуміння (зокрема, позитивістську та природно-правову) прав людини. Визначено, що у наукових колах по сьогоднішній день ведуться дискусії з приводу того, який підхід використовують держави для регламентації прав людини. Вказано, що на сучасному етапі розвитку філософії та теорії права, позиції стосовно розгляду основоположних прав в контексті природно-правової концепції праворозуміння є превалюючими. Проаналізовано наукові підходи до дефініції «права людини». Виокремлено ознаки основоположних прав людини. На основі проведеного дослідження сформоване авторське бачення категорії «основоположні права ветеранів війни та учасників бойових дій».

*Ключові слова:* основоположні права, свободи, права людини, концепції розуміння прав людини, основоположні права ветеранів війни та учасників бойових дій.

### Аннотация

**Вовчук Т. Н.** К вопросу определения правовой категории «основополагающие права ветеранов войны и участников боевых действий». – Статья.

В статье проведено исследование категории «основополагающие права ветеранов войны и участников боевых действий» сквозь призму категории «основополагающие права человека». Рассмотрены основные концепции понимания (в частности, позитивистская и естественно-правовая) прав человека. Определено, что в научных кругах по сегодняшний день ведутся дискуссии по поводу того, какой подход используют го-

сударства для регламентации прав человека. Указано, что на современном этапе развития философии и теории права, позиции относительно рассмотрения основополагающих прав в контексте естественно-правовой концепции правопонимания являются превалирующими. Проанализированы научные подходы к дефиниции «права человека». Выделены признаки основных прав человека. На основе проведенного исследования сформировано авторское видение категории «основополагающие права ветеранов войны и участников боевых действий».

*Ключевые слова:* основополагающие права, свободы, права человека, концепции понимания прав человека, основных прав ветеранов войны и участников боевых действий.

### Summary

**Vovchuk T. M.** To the question of determining the legal category of "fundamental rights of war veterans and combatants". – Article.

The article investigates the category "fundamental rights of war veterans and combatants" through the prism of the category "basic human rights". The basic concepts of understanding (in particular, positivist and natural law) of human rights are considered. It has been determined that discussions are still underway in the scientific community about what approach states use to regulate human rights. It is pointed out that at the present stage of the development of philosophy and theory of law, positions regarding the consideration of fundamental rights in the context of the natural concept of legal thinking are prevailing. Scientific approaches to the definition of "human rights" are analyzed. The signs of fundamental human rights are highlighted. Based on the research, the author's vision of the category "fundamental rights of war veterans and combatants" was formed.

*Key words:* fundamental rights, freedoms, human rights, concepts of understanding human rights, fundamental rights of war veterans and combatants.

УДК 342.9

А. В. Галюк

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

**ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З НЕЗАКОННИМ ВИРОБНИЦТВОМ, ПРИДБАННЯМ, ЗБЕРІГАННЯМ, ПЕРЕВЕЗЕННЯМ, ПЕРЕСИЛАННЯМ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ АБО ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН БЕЗ МЕТИ ЗБУТУ В НЕВЕЛИКИХ РОЗМІРАХ**

Зосереджуючи свою увагу на умови сьогодення, слід зауважити, що за останні роки спостерігається загострення проблеми у сфері незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин. Так, у Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року зазначено, що особливу стурбованість з огляду на соціально-економічні кризові явища викликає систематичний характер вживання наркотиків, заборонених до обігу, а також вживання не за медичним призначенням наркотичних лікарських засобів, підвищення рівня захворювання на інфекційні хвороби, зокрема ВІЛ-інфекції людей, які перебувають у близькому оточенні споживачів ін'єкційних наркотиків, та збільшення кількості злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків [1].

Зважаючи на наведені вище проблемні питання, слід зауважити, що за таких умов протидія незаконному виробництву, придбанню, зберіганню, перевезенню, пересиланню наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах набуває статусу однієї зі складових частин загальнодержавної політики протидії наркоманії. У зв'язку з цим у рамках даного підрозділу вважається за доцільне охарактеризувати основні засади адміністративно-деліктного законодавства у сфері незаконного виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП) та виокремити роль органів Національної поліції на стадії розгляду.

З метою детального висвітлення питання, що стосується адміністративно-деліктного законодавства у сфері незаконного виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, та виокремлення ролі територіальних органів поліції на стадії розгляду, необхідно, насамперед дослідити всі стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення за даним фактом.

Визначаючи загальні риси стадій адміністративного провадження з метою встановлення особливостей стадії розгляду територіальними органами поліції справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з незаконним виробни-

цтвом, придбанням, зберіганню, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, на нашу думку, потрібно встановити місце та значення кожної з окремо визначених стадій адміністративно-деліктного провадження. На жаль, на законодавчому рівні досі чітко не прописано та не регламентовано правове визначення даної категорії, ми маємо змогу лише здійснювати припущення щодо можливих стадій, спираючись на назви окремих глав та розділів Кодексу України про адміністративні правопорушення (глава 22 «Розгляд справи про адміністративні правопорушення»; глава 23 «Постанова по справі про адміністративні правопорушення»; глава 24 «Оскарження і опротестування постанови по справі про адміністративні правопорушення»; розділ 5 «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» [2]).

У результаті аналізу вироблених у наукових колах підходів до визначення переліку стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, можна дійти висновку, що для деліктів, які пов'язані з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганню, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, характерною є наявність 3 основних стадій (порушення справи та адміністративне розслідування; розгляд справи (вирішення справи/винесення постанови); виконання вирішеної справи) і 1 факультативної (оскарження, перегляд, опротестування вирішеної справи).

Для повноти розкриття теми нашого дослідження, необхідно розглянути основні аспекти та особливості стадій адміністративного провадження за правопорушення, які пов'язані з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганню, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах.

У результаті аналізу Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено, що відповідно до ст. 255 КУпАП протоколи по справам про адміністративні правопорушення, пов'язані з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганню, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без

мети збуту в невеликих розмірах, мають право складати уповноважені на те посадові особи:

– органів внутрішніх справ (Національної поліції);

– органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (про правопорушення, вчинені військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів, працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків.

Таким чином, з огляду на визначене, територіальні органи Національної поліції є безпосереднім загальним суб'єктом (окрім зазначеної вище категорії осіб «військовослужбовців»), якому надано право складання протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах.

З метою ефективного складання протоколу про адміністративні правопорушення, пов'язані з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, на нашу думку, необхідно виділити декілька важливих передумов, які б сприяли дотриманню принципу законності при оформленні делікту.

Так, *по-перше*, необхідною передумовою складання протоколу про адміністративне правопорушення та проведення експертизи є вилучення наркотичних засобів або психотропних речовин в порядку, що визначається нормами ст. 265 КУпАП.

Зокрема, законодавством встановлено, що речі, які є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей, вилучаються посадовими особами органів, зазначених у статтях 234<sup>1</sup>, 234<sup>2</sup>, 244<sup>4</sup>, 262 і 264 КУпАП. Вилучені речі і документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України за погодженням із Державною судовою адміністрацією України [2], а після розгляду справи, пов'язаної з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах їх у встановленому порядку знищують.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори, що знаходяться в незаконному обігу, а також обладнання, яке використовується для їх незаконного виготовлення, підлягають конфіскації у встановленому законом

порядку [3]. Ця норма, насамперед, стосується виявлених речей у ході подальших перевірок зловживання наркотичними засобами.

*По-друге*, необхідно встановити точний розмір наркотичних засобів або психотропних речовин. Передумовою для складання протоколу повинен стати висновок експерта про те, що кількість наркотичних засобів відноситься до невеликих розмірів.

Наказом Міністерства охорони здоров'я України затверджено таблицю невеликих, великих та особливо великих розмірів наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, які знаходяться у незаконному обігу [4]. Розміри наркотичних засобів визначені на підставі існуючої практики боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів та з урахуванням існуючої міжнародної практики, що базується на визначеній добовій дозі (definite daily dose) (ВДД) за даними Міжнародного комітету з контролю за наркотиками ООН. В ході експертизи проводиться контрольне зважування виявлених речовин та складається відповідний акт, який в подальшому стане основним доказом по справі та визначальним для кваліфікації.

*По-третє*, наркотичні засоби або психотропні речовини, після їх вилучення направляються (крім встановлення ваги, як нами було зазначено раніше) для проведення експертизи та встановлення якісних характеристик вилучених речовин, а саме зазначається наявність в складі речовини психотропних або наркотичних елементів.

Виокремлюючи на першій стадії адміністративного провадження крім «порушення справи» ще й «адміністративне розслідування», слід зауважити, що під час здійснення адміністративного розслідування справ, пов'язаних з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах необхідною є проведення низки дій, таких як: відібрання пояснень, опитування правопорушника, свідків, дослідження доказів, призначення експертиз, огляд речей та їх вилучення, доставлення правопорушника, затримання, тощо.

Розглянемо більш детально окремі дії під час адміністративного розслідування, які стануть достатньою передумовою ефективного розгляду територіальними органами поліції справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах.

З метою складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим, порушника *може бути доставлено* в поліцію [2].

Таким чином, законодавець надає нам можливість нівелювати ситуацією, адже виявленню наркотичних засобів або психотропних речовин, могло передувати скоєння іншого правопорушення під час перевірки якого і було встановлено факти незаконного обігу наркотичних засобів.

Кодекс України про адміністративні правопорушення визначив норму щодо можливості у прямо передбачених законами України випадках здійснювати адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей. Застосування визначених заходів для забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення відбувається, насамперед, з метою: припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу; встановлення особи; складання протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складання його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення.

У справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, *адміністративне затримання* проводиться на строк до 3 годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання [2]. Встановлення визначених строків для адміністративного затримання, дозволяє мінімізувати порушення конституційних прав особи-правопорушника, а повідомлення прокурора про збільшення терміну адміністративного затримання – покликане реалізувати частину третьої статті 29 Конституції України, в якій значено максимально допустимий строк затримання особи без вмотивованого рішення суду – сімдесят дві години.

Натомість проаналізувавши норми рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень ст. 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення [5], на наш погляд, слід наголосити на деякій невідповідності існуючих реалій сьогодення та встановлених норм законодавства, адже доктринальне тлумачення норм Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює, що адміністративне затримання застосовується за «порушення правил обігу наркотичних засобів та психотропних речовин», а оскільки якість вилученої речовини,

а саме факт наявності в ній часток наркотичних засобів чи прекурсорів можливо встановити за умови проведення виключно експертизи, то територіальні органи поліції при застосування даного заходу забезпечення провадження застосовують його виключно на власний розсуд, ґрунтуючи свої переконання на фактично отриманих даних, таких як: свідчення очевидців, показах самої особи правопорушника, що характеризують особу (особливо про факт залежності від наркотичних засобів чи прекурсорів).

Визначивши одне з пріоритетних завдань адміністративного затримання – забезпечення провадження по справі про адміністративне правопорушення, слід згадати й те, що нами вже було встановлено, що без висновку експерта щодо вилучених речовин, не можна особі інкримінувати незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, а отже, в нас наявна законодавча колізія, оскільки відповідно до Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень [6] експертиза може бути проведена у строк до 10 календарних днів щодо матеріалів з невеликою кількістю об'єктів та вирішуваних питань і простих за характером досліджень, що автоматично може призвести до збільшення строку адміністративного затримання.

На наш погляд, необхідним є перегляд норм ч. 3 ст. 263 КупАП та викладення її в такій редакції: «Осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання, в разі необхідності проведення експертизи вилучених речовин – строк тримання може бути збільшений за рішенням суду на основі вмотивованого звернення прокурора».

Відповідно до Інструкції з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України [7] усі без винятку особи, які затримані, доставлені, викликані працівниками поліції для складання матеріалів про адміністративні правопорушення, проведення процесуальних та слідчих (розшукових) дій, чи прибули з особистих або службових питань, реєструються в журналі обліку доставлених, відвідувачів та запрошених. Відповідно до п. 14 вказаної Інструкції

«при розгляді обставин щодо особи, яка доставлена до органу (підрозділу) поліції за вчинення адміністративного правопорушення, оперативний черговий зобов'язаний вимагати від працівника поліції, який затримав правопорушника, скласти й оформити в установленому порядку протокол про адміністративне правопорушення та протокол про адміністративне затримання» [7]. Але, з огляду на специфіку правопорушення складання протоколу не можливе без проведення експертизи, а отже, краще користуватись алгоритмом дій, який встановлений Порядком ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події» [8].

Наступним заходом забезпечення провадження в справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, який може бути застосований територіальними органами поліції є *особистий огляд*.

Особистий огляд може провадитись уповноваженою на те особою однієї статі з оглядуванням і в присутності двох понятих тієї ж статі. Огляд речей, ручної кладі, багажу, знарядь полювання, лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється, як правило, у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові з участю двох понять під час відсутності власника (володільця) [2].

Розглядаючи законодавство України, нами встановлено, що проведенню огляду особи і речей незавжди повинно передувати скоєння правопорушення. Так, наприклад, в рамках перевірки незаконного виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, територіальні органи Національної поліції мають право:

а) якщо існує достатньо підстав вважати, що в транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено, здійснити поверхневу перевірку речі або транспортного засобу шляхом візуального огляду речі та/або транспортного засобу або візуального огляду салону та багажника транспортного засобу. Поліцейський при здійсненні поверхневої перевірки має право вимагати відкрити кришку багажника та/або двері салону. При виявленні в ході поверхневої перевірки будь-яких слідів правопорушення поліцейський забезпечує їх схоронність та огляд відповідно до вимог статті 237 Кримінального процесуального кодексу України [9];

б) на підставі ст. 8 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловжи-

ванню ними» здійснити огляд транспортного засобу, вантажу, що в ньому знаходиться, особистих речей водія і пасажирів. У разі виявлення речовин, які викликають підозру як такі, що належать до наркотичних, психотропних або прекурсорів і потребують подальшого дослідження, а також наявності у водія чи пасажирів ознак наркотичного сп'яніння транспорт і зазначені особи можуть бути доставлені в органи Національної поліції для з'ясування необхідних обставин [10].

Аналіз стадії «Порушення справи та адміністративне розслідування» показав, що особливостю порушення та оформлення протоколу, по ст. 44 КУпАП є те, що після адміністративного затримання особи, доставлення її до територіального відділу поліції, реєстрації в інформаційно-телекомунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» та внесення даних до ЄРДР, та лише після того як будуть встановлені якісні та кількісні показники речовини, що була вилучена у особи-правопорушника в рамках кримінального провадження, у разі встановлення незначних розмірів, слідчим складається постановою про закриття кримінального провадження та перекваліфікації в адміністративне правопорушення з направленням до відповідних територіальних органів поліції для прийняття рішення по справі та складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Наступною та найбільш відповідальною стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення є стадія розгляду справи. На стадії розгляду справи, територіальними органами поліції формується справа про адміністративне правопорушення, в рамках якої з метою прийняття рішення необхідно проаналізувати такі основні документи як: протокол про адміністративне правопорушення, акт проведеної експертизи з визначенням якісних характеристик вилучених у особи-правопорушника речовин (наркотичних засобів або прекурсорів) та кількісних показників, та постанови органів досудового розслідування, прокурора, судді, ухвала суду про відмову у порушенні кримінальної справи й передачі матеріалів для застосування заходів адміністративного стягнення.

Справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ч. 1 ст. 44 КУпАП) можуть розглядати як начальники територіального органу Національної поліції (ст. 222 КУпАП), так і місцеві суди загальної юрисдикції (ст. 221 КУпАП).

Залишається незрозумілим, чому практично у більшості випадків справ про адміністративні правопорушення передбачені ч.1 ст. 44 КУпАП



для свого вирішення вони направляються до суду. На нашу думку, це, насамперед, пов'язано з тим, що оскільки санкція статті є альтернативною і одним з різновидів санкцій є адміністративний арешт, який у відповідності до КУпАП є виключною прерогативою застосування судом, органи Національної поліції тлумачать дану норму крізь призму тяжкості правопорушення та з метою виховання особи, надаючи клопотання про встановлення максимально можливої відповідальності особи, а саме про адміністративний арешт.

Таким чином, на основі емпіричного досвіду нами було проаналізовано ряд протоколів, постанов та інших документів, що складаються під час розгляду територіальними органами Національної поліції справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, та встановлено низку недоліків, які призводять до скасування постанови, її оскарження тощо.

Отже, *по-перше*, у переважній більшості протоколи про адміністративні правопорушення складаються з порушенням норм Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції [11], насамперед, це недоліки при розгляді справи, які не знаходять свого відображення в протоколі, а саме: наявні закреслення чи виправлення відомостей, що заносяться до протоколу про адміністративне правопорушення, а також внесені додаткові записи після того, як протокол про адміністративне правопорушення підписано особою, стосовно якої його складено; у графі «до протоколу додається» – можуть бути не внесені пояснення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, які були викладені на окремому аркуші, рапорти посадових осіб органів поліції, довідки, акти (хоча в матеріалах справи вони є в наявності); відсутній підпис особи правопорушника, що йому роз'яснено його права, передбачені ст.ст. 55, 56, 59, 63 Конституції України, ст. 268 КУпАП; відсутні записи щодо повідомлення особи-правопорушника про строк розгляду справи (дана помилка, як нам вважається, є однією з головних, адже відповідно до КУпАП делікти за ст.44 повинні розглядатися лише у присутності особи-правопорушника).

*По-друге*, відсутність чіткої фіксації самого правопорушення. Так, в переважній більшості випадків під час здійснення опису подій в графі «склад адміністративного правопорушення» виконується механічне дублювання дефініції ч. 1 ст. 44 КУпАП без вказівки на незаконне придбання; в графі «Пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, по суті порушення» не вказується мета придбання «для власного споживання», а також відсутні вказівки

на причини та умови, що сприяли вчиненню правопорушення.

*По-третє*, як загальний недолік слід відмітити, що відсутній протокол доставлення особи, а час доставлення та час, що зазначається у протоколі про адміністративні правопорушення, не співпадає. Не завжди час доставлення і фактичний час затримання є й у рапортах працівників поліції, які фактичного здійснювали зазначенні заходи забезпечення провадження по справі. Вказані документи хоча й не є процесуальними документами, а все ж додаються до матеріалів справи та в подальшому покликані сприяти доказуванню по справі. У результаті аналізу змісту рапортів, що складаються поліцейськими, слід зауважити, що більшість з них мають необґрунтовані посилання на стан наркотичного сп'яніння, без прямої вказівки на ознаки такого сп'яніння, що призводить до виключення їх суддями з числа доказів по справі.

Таким чином, з урахуванням викладеного, слід зробити висновок, що розгляд територіальними органами Національної поліції справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, має низку особливостей та вимагає дотримання встановленого на законодавчому рівні порядку розгляду, що дозволяє повно, об'єктивно та всебічно розглядати справ, як з урахуванням тяжкості вчиненого правопорушення, так і за рахунок розгляду особи-правопорушника (обставини, що пом'якшують та обтяжують вину особи). Дотримання процедурних моментів, уважність при складанні як процесуальних документів (протоколів, постанов, актів експертиз тощо), так і поточної документації (рапорт поліцейського), дозволять уникнути помилок при розгляді справи та унеможливлять скасування постанови.

### Література

1. Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року: постанова КМУ від 28.08.2013 № 735-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/735-2013-%D1%80>.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. С. 1122.
3. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними: Закон України від 15.02.1995 № 62/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62/95-%D0%B2%D1%80>.
4. Про затвердження таблиць невеликих, великих та особливо великих розмірів наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, які знаходяться у незаконному обігу: Наказ МОЗ від 01.08.2000 № 188. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0512-00>.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України

(конституційності) окремих положень ст. 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та п. 5 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання). *Офіційний вісник України*. 2011. № 84.

6. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 №53/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>.

7. Про затвердження Інструкції з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України: Наказ МВС від 23.05.2017 № 440. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0750-17>.

8. Про затвердження Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події: наказ МВС від 08.02.2019 № 100. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0223-19>.

9. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 №580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

10. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними: Закон України від 15.02.1995 № 62/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62/95-%D0%B2%D1%80>.

11. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ МВС від 06.11.2015 № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15>.

#### Анотація

**Галюк А. В. Особливості розгляду територіальними органами Національної поліції справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах.** – Стаття.

Охарактеризовано адміністративно-деліктне законодавство у сфері незаконного виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП) та з'ясовано роль територіальних органів поліції на стадії розгляду. Визначено передумови дотримання вимог принципу законності під час розгляду територіальними органа-

ми поліції справ про адміністративні правопорушення за ч. 1 ст. 44 КУпАП.

**Ключові слова:** територіальні орган поліції, адміністративне правопорушення, наркотичні засоби, психотропні речовини, адміністративно-деліктне законодавство.

#### Аннотация

**Галюк А. В. Особенности рассмотрения территориальными органами Национальной полиции дел об административных правонарушениях, связанных с незаконным производством, приобретением, хранением, перевозкой, пересылкой наркотических средств или психотропных веществ без цели сбыта в небольших размерах.** – Статья.

Охарактеризовано административно-деликтное законодательство в сфере незаконного производства, приобретения, хранения, перевозки, пересылки наркотических средств или психотропных веществ без цели сбыта в небольших размерах (ст. 44 КУпАП) и выяснена роль территориальных органов полиции на стадии рассмотрения. Определены предпосылки соблюдения требований принципа законности при рассмотрении территориальными органами полиции дел об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 44 КУпАП.

**Ключевые слова:** территориальный орган полиции, административное правонарушение, наркотические средства, психотропные вещества, административно-деликтное законодательство.

#### Summary

**Haliuk A. V. Features of consideration by territorial bodies of the National Police of cases of administrative offenses related to the illicit manufacture, purchase, storage, transportation, trafficking of narcotic drugs or psychotropic substances without the purpose of small sales.** – Article.

Administrative-tort legislation in the area of illicit manufacture, purchase, storage, transportation, trafficking of narcotic drugs or psychotropic substances in small size (Article 44 of the Code of Administrative Offenses) is described and the role of territorial police bodies at the stage of consideration is clarified. The prerequisites for observance of the requirements of the principle of legality during the consideration by the territorial bodies of police of cases of administrative offenses under Part 1 of Art. 44 of the Code of Administrative Offenses.

**Key words:** territorial police body, administrative offense, narcotic drugs, psychotropic substances, administrative-tort legislation.

УДК 342.9:342.565

**М. А. Данилевський**  
здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук  
Науково-дослідного інституту публічного права

### СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ

**Актуальність теми.** Незалежність суддів виражає їх правове становище не лише в судовій системі, але і в суспільстві. Недовіра суспільства до судової гілки влади спричинена різними факторами, одним із яких є недосконале забезпечення незалежності суддів в Україні.

Реформа судової системи створила нові органи суддівського врядування, діяльність яких зосереджена і на забезпечення незалежності суддів.

Тому, недовіра суспільства до судової гілки влади, яка зумовлена недосконалим забезпеченням незалежності суддів, підкреслює актуальність дослідження суб'єктів адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні для підвищення ефективності їх діяльності у цій площині.

**Огляд останніх досліджень.** Питанням незалежності судової влади в Україні займалися такі вчені як В. Бойко, А. Борко, М. Закурін, А. Іванищук, Р. Ігонін, С. Кічмаренко, Д. Кулешов, В. Куценко, В. Лаговський, Т. Плугатар, І. Прошутя, С. Циганок та інші.

Однак, враховуючи те, що негативний вплив на суддів досі існує, необхідно комплексно дослідити діяльність суб'єктів адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні.

**Мета статті** полягає в тому, щоб при аналізі норм права та позицій вчених-юристів розкрити особливості суб'єктів адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні.

**Виклад основних положень.** На наш погляд, не всі суб'єкти у сфері правосуддя забезпечують незалежність суддів. Визначити їх можна за допомогою законодавчих заходів забезпечення незалежності суддів. Так, відповідно до статті 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII незалежність судді забезпечується: 1) особливим порядком його призначення, притягнення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень; 2) недоторканністю та імунітетом судді; 3) незмінюваністю судді; 4) порядком здійснення правосуддя, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення; 5) заборонаю втручання у здійснення правосуддя; 6) відповідальністю за неповагу до суду чи судді; 7) окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності суддів, установленим законом; 8) належним матеріальним та соціальним забезпеченням

судді; 9) функціонуванням органів суддівського врядування та самоврядування; 10) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту; 11) правом судді на відставку [5].

Тобто, усі вищевказані основи функціонування судової влади реалізуються за допомогою кола суб'єктів – суддівського врядування, суддівського самоврядування, інших суб'єктів публічної адміністрації у сфері правосуддя, до повноважень яких входить: формування суддівського корпусу; забезпечення функціонування суддівського врядування і самоврядування; матеріально-організаційне, фінансове та соціальне забезпечення суддів; забезпечення особистої безпеки судді та його сім'ї; попередження незаконного втручання в діяльність судді відносно здійснення правосуддя.

Тому, суб'єктами адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні є: органи суддівського врядування (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України); – органи суддівського самоврядування; інші суб'єкти публічної адміністрації у системі правосуддя (Громадська рада доброчесності, Державна судова адміністрація України, Служба судової охорони, апарат суду); органи виконавчої влади (Президент України, Міністерство юстиції України, правоохоронні органи тощо); громадськість.

Далі варто коротко окреслити адміністративно-правовий статус органів суддівського врядування, як основних суб'єктів у площині забезпечення незалежності судді. Розпочати варто з найвищого органу суддівського врядування – Вищої ради правосуддя (далі – ВРП). Стаття 131 Основного Закону визначає, що в Україні діє Вища рада правосуддя, яка: 1) вносить подання про призначення судді на посаду; 2) ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; 3) розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; 4) ухвалює рішення про звільнення судді з посади; 5) надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою; 6) ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; 7) вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів; 8) ухвалює рішення про переведення судді з одного суду до іншого; 9) здійс-

нює інші повноваження, визначені цією Конституцією та законами України [2].

Тобто, одним із головних конституційних завдань Вищої ради правосуддя є забезпечення незалежності суддів.

Як орган, з конституційно-правовим статусом, діяльність ВРП регулюється також спеціальним законом. Тому, відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [3].

Вища рада правосуддя з метою забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя: 1) веде і оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, проводить перевірку таких повідомлень, оприлюднює результати та ухвалює відповідні рішення; 2) вносить до відповідних органів чи посадових осіб подання про виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушує гарантії незалежності суддів або підриває авторитет правосуддя; 3) вносить на розгляд зборів відповідного суду подання про звільнення судді з адміністративної посади у разі невиконання ним рішення Вищої ради правосуддя; 4) ухвалює та оприлюднює публічні заяви і звернення; 5) звертається до суб'єктів права законодавчої ініціативи, органів, які уповноважені приймати правові акти, із пропозиціями щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя; 6) звертається до прокуратури та органів правопорядку щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочинів, вчинених щодо суду, суддів, членів їх сімей, працівників апаратів судів, злочинів проти правосуддя, вчинених судьями, працівниками апарату суду; 7) готує у співпраці з органами суддівського самоврядування, іншими органами та установами системи правосуддя, громадськими об'єднаннями і оприлюднює щорічну доповідь про стан забезпечення незалежності суддів в Україні; 8) вживає інших заходів, які є необхідними для забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя [3].

Таким чином, Вища рада правосуддя є основним суб'єктом забезпечення незалежності суддів, оскільки має адміністративні повноваження щодо правового, організаційного, кадрового, матеріального та інформаційного забезпечення

суддів та є вищим органом суддівського врядування, який де-факто підпорядковує усі органи системи правосуддя в площині забезпечення судочинства, при цьому співпрацює з іншими органами влади (суб'єктами публічної адміністрації, прокуратурою) з метою створення усіх умов для об'єктивного, самостійного та справедливого правосуддя.

Органом формування суддівського корпусу є Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – ВККСУ). Вища кваліфікаційна комісія суддів України є державним органом суддівського врядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України. Вища кваліфікаційна комісія суддів України: 1) веде облік даних про кількість посад суддів у судах, у тому числі вакантних; 2) проводить добір кандидатів для призначення на посаду судді, у тому числі організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит; 3) вносить до Вищої ради правосуддя рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді; 4) вносить рекомендацію про переведення судді; 5) визначає потреби у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України; 6) затверджує форму і зміст заяви про участь у доборі кандидатів на посаду судді, анкети кандидата на посаду судді, порядок складення відбіркового іспиту та методику оцінювання його результатів та інші процедури виконання Комісією її функцій; 7) проводить кваліфікаційне оцінювання; 8) забезпечує ведення суддівського досьє, досьє кандидата на посаду судді; 9) бере у межах компетенції участь у міжнародному співробітництві; 10) здійснює інші повноваження, визначені законом [5].

Варто вказати, що при ВККСУ утворюється Громадська рада добросовісності з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та добросовісності для цілей кваліфікаційного оцінювання [5].

Отже, Вища кваліфікаційна комісія суддів України є органом суддівського врядування, що відповідає за формування професійного, незалежного та об'єктивного суддівського корпусу, що наділені високою правосвідомістю, яка дозволить обмежити будь-який незаконний вплив на здійснення правосуддя.

Для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні діє суддівське самоврядування – самостійне колективне вирішення зазначених питань судьями. Суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної

діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів. До питань внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя [5].

Діяльність органів суддівського самоврядування є важливим інструментом реалізації незалежності судової влади, зокрема щодо належного організаційного й матеріального її забезпечення, участі в управлінні справами суддівського співтовариства [1, с. 18].

До завдань суддівського самоврядування належить вирішення питань щодо: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади; 2) зміцнення незалежності судів, суддів, захист професійних інтересів суддів, у тому числі захист від втручання в їхню діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання суддів на адміністративні посади в судах; 5) призначення суддів Конституційного Суду України; 6) обрання суддів до складу Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, встановленому законом [5].

Таким чином, суддівське самоврядування є, так би мовити, невідомою складовою незалежності суддів, адже дозволяє внутрішньо та професійно вирішувати питання щодо організації судової діяльності, а також забезпечити самостійність в матеріальному забезпеченні професійних судів.

Щодо матеріально-організаційного та фінансового забезпечення суддів, то тут провідну роль відіграють Державна судова адміністрація України як є державний орган у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади в межах повноважень, установлених законом та апарат суду, який реалізує організаційне забезпечення роботи суду [5].

Безпосередньо особистою безпекою судді та його сім'ї, як частини незалежності суддів, займається Служба судової охорони, яка є державним органом у системі правосуддя для забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах. Служба судової охорони здійснює підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорону приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, виконання функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів та членів їхніх сімей, працівників суду, забезпечення у суді безпеки учасників судового процесу [5].

Отже, інші органи в сфері правосуддя (Державна судова адміністрація, Служба судової охорони) є суб'єктами забезпечення незалежності суддів, однак їх потрібно підпорядкувати вищому органу суддівського врядування – Вищій раді правосуддя, що дозволить логічно та ієрархічно побудувати систему органів правосуддя і, відповідно, створити ефективне адміністративно-правове забезпечення незалежності суддів в Україні.

Таким чином, суб'єктами адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні є органи суддівського врядування (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України), органи суддівського самоврядування та інші органи системи правосуддя (Громадська рада доброчесності, Державна судова адміністрація України, Служба судової охорони, апарат суду), органи виконавчої влади (Президент України, Міністерство юстиції України, правоохоронні органи тощо) та громадськість, які при цілісній взаємодії та логічному підпорядкуванню, створюють належне правове, організаційне, кадрове, матеріальне, соціальне та інформаційне забезпечення суддів для здійснення ними самостійного, об'єктивного, безстороннього, професійного та справедливого правосуддя.

### Література

1. Білова О. В. Роль органів суддівського самоврядування у забезпеченні незалежності суддів. *Право і Безпека*. 2006. Т. 5, № 3. С. 14–18.
2. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 7–8.
4. Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 08.04.2014 № 1188-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 23. Ст. 870.
5. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31.

### Анотація

**Данилевський М. А. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні.** – Стаття.

У статті визначено, що суб'єктами адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні є органи суддівського врядування (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України), органи суддівського самоврядування та інші органи системи правосуддя (Громадська рада доброчесності, Державна судова адміністрація України, Служба судової охорони, апарат суду), органи виконавчої влади (Президент України, Міністерство юстиції України, правоохоронні органи тощо) та громадськість, які при цілісній взаємодії та логічному підпорядкуванню, створюють належне правове, організаційне, кадрове, матеріальне, соціальне та інформаційне забезпечення суддів для здійснення ними самостійного, об'єктивного, безстороннього, професійного та справедливого правосуддя.

*Ключові слова:* адміністративно-правові засади, незалежність суддів, принципи, спеціальна судова адміністрація, суддя.

#### Аннотация

**Данилевский М. А. Субъекты административно-правового обеспечения независимости судей в Украине. – Статья.**

В статье определено, что субъектами административно-правового обеспечения независимости судей в Украине являются органы судейского управления (Высший совет правосудия, Высшая квалификационная комиссия судей Украины), органы судейского самоуправления и другие органы системы правосудия (Общественный совет добродетели, Государственная судебная администрация Украины, служба судебной охраны, аппарат суда), органы исполнительной власти (Президент Украины, Министерство юстиции Украины, правоохранительные органы и т.д.) и общественность, которые при целостной взаимодействия и логично в подчинении, создают надлежащее правовое, организационное, кадровое, материальное, социальное и информационное обеспечение судей для осуществления ими самостоятельного, объективного, беспристрастного, профессионального и справедливого правосудия.

*Ключевые слова:* административно-правовые основы, независимость судей, принципы, специальная судебная администрация, судья.

#### Summary

**Danylevskiy M. A. Subjects of administrative and legal support for the independence of judges in Ukraine. – Article.**

The article determines that the subjects of administrative and legal support for the independence of judges in Ukraine are bodies of judicial administration (the High Judicial Council, the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine), bodies of judicial self-government and other bodies of the justice system (Public Council of Integrity, State Judicial Administration of Ukraine, Judicial Protection Service, Court Apparatus), executive authorities (President of Ukraine, Ministry of Justice of Ukraine, law enforcement agencies, etc.), and the public, who interact and logically interact subordinate create appropriate legal, organizational, personnel, financial, social and informational support of the judges for the exercise of independent, objective, impartial, professional and fair justice.

*Key words:* administrative and legal support, organs of justice, legal means of justice, prosecutors, public administration, justice.

УДК 342.97:352 (477)

**П. В. Євдокимов***здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету***ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

**Постановка проблеми.** Формування і розвиток в Україні публічно-правового інституту кадрів органів публічної адміністрації, заснованого на засадах професіоналізму та компетентності, висунуло низку проблем, які потребують ґрунтовного наукового дослідження. Найважливіша з-поміж них – перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів органів публічної адміністрації, здатних реалізувати свої функції за принципово нових соціально-економічних умов. Становлення державної служби та організація перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів публічної адміністрації – два аспекти єдиного процесу. Нині майже немає жодного питання у сфері державного управління, яке б не стосувалося проблем професіоналізму та забезпечення відповідної підготовки кадрів органів публічної адміністрації. Відтак є необхідність розробки комплексу заходів щодо створення і підтримки інноваційної політики у системі освіти щодо оптимізації навчальних процесів. Це, своєю чергою, вимагає поглиблення інтеграції країни в систему міжнародних зв'язків на умовах, що дозволяють конкурувати з іноземними державами на внутрішньому і зовнішньому ринках. У цьому контексті потрібно вдатися до досвіду провідних країн світу у сфері адміністративно-правового регулювання професійної підготовки кадрів органів публічної адміністрації, застосування якого стало помітною тенденцією сучасного світового розвитку, набуло значного поширення та перейняття у практику багатьох країн.

Усвідомлення загального та особливого у процесах адміністративно-державних реформ в європейських країнах є доволі корисним для українських учених, які мають змогу зіставляти європейський досвід з розвитком адміністративної реформи в країні. Це, своєю чергою, сприяє уникненню помилок та урахуванню досягнень підчас планування подальших етапів реформ у власній країні. Дбайливе ставлення до соціокультурного надбання, яке властиво європейцям, змушує замислитися над збереженням українських культурних традицій у сфері державного адміністрування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Україна вирізняється дослідженнями зарубіжного досвіду, що провадили С. Серьогін, О. Антонова, І. Хожило, І. Письменний, Н. Липовська, Б. Глотов, В. Дрешпак, Н. Гончарук, В. Баштанник,

І. Шпекторенко, М. Лахижа, О. Остапенко, Н. Попадюк, Т. Горецька, Л. Стельмащук, О. Якубовський, О. Оболенський, С. Сьомін, М. Іщенко, О. Гончарук, Б. Бакота та ін. За останні десятиліття багато країн Європейського Союзу розпочало адміністративно-державні реформи, спрямовані на подальше вдосконалення державного апарату відповідно до вимог часу. Росія і країни Європейського Союзу є найближчими сусідами, які мають спільні засадничі цінності та цілі, тому для вітчизняних політиків і вчених значний інтерес становлять дослідження у сфері європейської політики та державного управління.

**Формування цілей.** Метою даної статті є дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації професійної підготовки кадрів органів публічної адміністрації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Реформування адміністративно-державного управління, що розпочалося в європейських країнах у 1980–1990-ті рр. і триває досі, має певні загальні тенденції і відмінності. Державна служба як опора національної держави, з огляду на свою численність, обсяг функцій, реальне розпорядження ресурсами, а також як сполучна ланка між державою і суспільством є об'єктом впливу з боку багатьох учасників політичного процесу. Сучасне реформування державної служби безпосередньо стосується змін її моделі, що успішно здійснюється тільки завдяки цілеспрямованим діям політичного керівництва. Зміна ролі, обсягу та форми ринкового регулювання значною мірою зумовлює характер формування моделі державної служби. За умов реформування стрімко зростає роль професіоналізму та компетентності державних службовців, від дій яких зрештою залежить досягнення висунутих політичним керівництвом цілей. Без вирішення окреслених питань неможливе створення ефективної моделі державної служби, яка б відповідала завданням побудови міцної держави. Відтак вибір моделі реформування державної служби – це політичне рішення, що має значущі політико-адміністративні наслідки.

Різноманіття концептуально описаних моделей реформування державної служби, розроблених у межах політологічних шкіл Великої Британії, США, Франції, ФРН, Фінляндії, Китаю, Японії зводиться до п'яти моделей. Найперше

розглядається традиційна модель, далі – моделі «ринкової», «участі», «гнучкої» і «дерегульованої» державної служби [1, с. 325].

Модель «ринкової» державної служби реалізовано у США. Модель «участі» державної служби (реалізована певною мірою у Великобританії, ФРН, Франції). Модель «гнучкої» державної служби – реалізована система призначення на посаду на основі заслуг для всіх посад, а також організація підбору та відбору персоналу на основі заслуг. Модель «дерегульованої» державної служби – залучення кадрів на цивільну службу, що характеризується певним ступенем відкритості.

Кожна з моделей по-своєму коригує постулати традиційної моделі й має значну привабливість, за якою приховані її концептуальні, вартісні та політичні обмеження. Головною проблемою для моделі «ринкової» держслужби є забезпечення відповідальності та підзвітності; для моделі «участі» державної служби – дотримання балансу прав і відповідальності у разі делегування повноважень; для моделі «гнучкої» державної служби – порушення основних прав громадян задля забезпечення ефективності; для моделі «дерегульованої» – забезпечення її антикорупційної стійкості [2, с. 143-144]. Типовими винятками для усіх зазначених моделей є обрані посадовці, політичні призначення, практика позитивної дискримінації та внутрішні призначення й переводи (зокрема на вищому рівні).

У всіх моделях організації державної служби рівень професіоналізму не є простою функцією тільки наявних знань, досвіду або відповідного комплексу професійно важливих особистісних якостей. Європейський досвід цікавий ще й тим, що багато аспектів концептуального й ідеологічного обґрунтування європейських реформ були розроблені «англосаксонськими» країнами (Велика Британія), «наполеонівськими» (Франція), «німецькими» (Німеччина) і «північними» країнами (Фінляндія) як тотожними за становленням і способом функціонування державного та громадського управління.

Перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців в Європі пов'язані з утіленням концепції «належного управління» та «активної держави». Для реалізації концепції «належного управління» необхідна додаткова освіта, яка має дати змогу забезпечити: верховенство закону; прозорість системи управління; чутливість до потреб громадян; орієнтацію на згоду, справедливість, результативність і дієвість [3, с. 87]; підзвітність громадськості; стратегічне бачення перспектив. Реалізація концепції «активної держави» полягає у тому, що між суспільством та державою розвивається співпраця і відбувається поділ відповідальності, зокрема державні структури ініціюють

процес вирішення суспільних проблем і виконують роль посередника, надаючи суспільству змогу надалі діяти самостійно [4, с. 168].

Основні положення і результати, що становлять цю концепцію: визначення кількісних і якісних показників, характерних особливостей, способів освоєння будь-якого компонента професійної підготовки фахівців; синергетичний підхід до організації групової роботи державних службовців; вироблення внутрішньої потреби у рефлексії і самооцінці розвитку вмінь та подальшому самоврядуванню цим процесом; облік психолого-педагогічних і когнітивних особливостей пізнавальної діяльності державних службовців.

Теоретична модель системного проектування професійної підготовки державних службовців у Німеччині охоплює: елементи системи (мета, зміст, суб'єкти навчального процесу, форми, методи і засоби, зокрема контрольний інструментарій зворотного зв'язку, а також формування професійної підготовленості як системо утворювальний чинник) і складається з цільового, змістовного, пізнавального та керуючого блоків. Така модель встановлює межі освітнього рівня для всіх державних службовців і сприяє розвитку громадянської та ділової активності, охоплюючи основні критерії, що дає змогу системно представити найсуттєвіші параметри навчального процесу, визначити позитивні й негативні аспекти: пріоритетні цілі, рівень перетворень, темпи перетворень, проблемні питання, досягнення державних службовців.

Англійська модель адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців є доволі радикальною, внаслідок високого ступеня свободи маневру в межах системи державного управління. У Великій Британії присутня певна інституційна сприйнятливості до реформ основних установ (правові й історичні традиції) [5, с. 83-94]. Сучасні зарубіжні дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців приділяють значну увагу двом аспектам: можливостям і межах нормативного регулювання та оцінці діяльності управлінців; формуванням мотиваційної основи діяльності державних службовців.

Французька модель реформування адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців ґрунтується на принципі соціалізації. Професійна підготовка спрямована на реалізацію пріоритетних завдань щодо посилення демократичного характеру державного управління, оскільки від реформ французи очікують більшої соціальної справедливості та рівності громадян перед державою, утвердження й переваги суспільного інтересу над приватним [6, с. 71]. Динаміка реформування освітнього комплексу державної служби є доволі помірною.



У межах французької реформи професійної підготовки державних службовців створюється сервісна модель організації навчання, орієнтована на застосування принципів електронної держави та впровадження методів корпоративного управління у державних структурах.

Основні аспекти, які впливають на розвиток публічного управління в системі освіти державно-управлінських кадрів у Франції, є: планування провадити політику скорочення і реструктуризації державної служби; громадяни та підприємства все більше віддають перевагу використанню цифрових каналів взаємодії урядом; проводяться заходи щодо підвищення рівня довіри, відкриваючи доступ до державної інформації та даних; стратегічне мислення та беззаперечне лідерство в публічному управлінні стають важливими; підвищення ефективності діяльності державних службовців.

Німецька модель адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців можна назвати консервативною. Вона ґрунтується на усвідомленні самотності національної управлінської культури, кваліфікованої як «культура державності», на відміну від «культури громадянського суспільства», характерної для Великобританії [7, с. 5-6]. Німеччина поступово перейшла від концепції «малозатратної держави» до ідеї «активної держави», спрямованої на громадянина.

У контексті зазначеного рівень професіоналізму не є простою функцією тільки наявних знань, досвіду або відповідного комплексу професійно важливих особистісних якостей. Найважливішим параметром професіоналізму є соціально обумовлена структура мотивації і цілеспрямованості, яка, на відміну від психологічної структури, піддається не тільки корекції, а й керуванню. Одним із чинників управління професіоналізмом є співробітництво з інститутами громадянського суспільства, оскільки воно може впливати на мотивацію державних службовців у професійній діяльності [8]. Процес трансформації і зміни ролі держави під час реформування такого публічного інституту, як професійна підготовка державних службовців, мав і позитивні, і негативні аспекти.

Спроба впровадження ринкових відносин, заснованих на жорсткій контрактній системі, у не ринкову за своєю природою державну службу Німеччини, яка володіє специфікою організації та функціонування державних установ, залежну від мінливості політичного процесу, де ринок виявляє себе інакше, ніж в економічній сфері, на початковій стадії реформування у низці випадків призвів до деструктивних наслідків для інституту публічної служби. Це, зокрема, зумовило застосування досвіду США та Великої Британії.

Фінська модель реформ у сфері адміністративно-правового регулювання професійної підготов-

ки державних службовців є інверсійною, оскільки у процесі реформування відбувалося радикальне коректування реформаційної стратегії.

Динаміка фінських реформ змінювалася на різних етапах – від доволі радикальної до здебільшого консервативної. Спочатку реформи відбувалися енергійними темпами, впроваджуючи принципи нового державного менеджменту, орієнтуючись на досвід Великої Британії. Реформи супроводжувалися різким скороченням державних дотацій в освітню сферу та стимулюванням розвитку недержавних форм професійної підготовки державних службовців [9, с. 145]. Відтак у реформуванні адміністративно-державного управління акцентувалося на структурних реформах міністерств і відомств, де поступово, за допомогою «пілотних» проектів, впроваджувалися принципи управління. Значну увагу доцільно приділити матеріалам методологічного характеру, адаптованим для застосування у системі державної служби. Загалом здійснення керування на основі результатів діяльності, підвищення управлінської гнучкості й впровадження концепції делегування повноважень сприяли суттєвому зростанню ефективності фінської системи адміністративно-державного управління, яка визнається однією з ліпших у Європі. Це зумовлено посиленою активністю недержавного сектора у системі професійної підготовки державних службовців для публічного управління.

Цінним для розуміння засад зарубіжних практик підготовки службовців, аналізу їх освітніх потреб є твердження, що розвиток державних систем управління трудовими ресурсами у західних країнах пройшов сім основних еволюційних стадій: аристократичну, патронажну, професійну, результативності, людську, приватизаційну, партнерську. Партнерська стадія бере свій відлік від 2000-х років і ґрунтується на цінностях індивідуальної відповідальності, обмеженого і децентралізованого уряду, спільного надання послуг урядовими і неурядовими організаціями [10, с. 211-212].

Окрім зазначених особливостей, є ще чимало чинників, які роблять неминучим динамічний процес розвитку адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців. Актуальність внесення змін полягає в їх багатоваріантності, необхідності вирішувати найскладніші комплексні проблеми, що вимагають узгодження і взаємодії різних сфер і процесів суспільного життя [11, с. 17]. Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців – своєрідний симбіоз теорії і практики, науки і мистецтва регулювання та організації навчальних процесів, упорядкування соціальних відносин, вирішення організаційних питань.

Отже, потрібно зауважити, що у сучасному адміністративному праві Європейського Союзу дер-

жава розглядається як сукупність двох основних підсистем – державного апарату і об'єднання громадян. У цьому контексті можна говорити про державне управління, з одного боку, як про управління державною організацією, а з іншого, – як управління населенням. Державне управління, за сучасних умов інтеграції України в Європейський Союз, розуміється як цілісність цих двох начал. Саме за такого розуміння державне управління є менш жорстким, не заорганізованим, а відтак ґрунтується не так на вертикальних зв'язках державних органів, як на горизонтальних зв'язках органів державної влади зі структурами бізнесу та громадянського суспільства.

**Висновки.** Таким чином, адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців має бути орієнтоване на одночасний прогрес за трьома напрямками – політичним (провідним до демократії), економічним (націленим на ринок) і соціальним («відкритим до суспільства»). Це зумовило необхідність реформування правових, організаційних, фінансових засад функціонування системи професійної освіти, створення умов для посилення співпраці державних органів і бізнесу з навчальними закладами на принципах автономії навчальних закладів, поєднання освіти і науки з метою підготовки державного апарату до раціоналізації адаптованої моделі раціональної бюрократії, пов'язаної з переходом до моделі цивільних службовців. У країнах Європейського Союзу адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців характеризується створенням нормативно-правової бази для реалізації переходу до моделі цивільних службовців, згідно з якою держава функціонує диференційовано: як інститут, що забезпечує виробництво та надання послуг; як інститут самодіяльної організації громадян і як інститут нагляду, що здійснюється на основі договірних відносин.

### Література

1. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
2. Міненко М.А. Публічне управління: теорія та методологія : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.
3. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні : дис. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ. 2012. 424 с.
4. Гордієнко Л. Ю., Лукашев С. В. Публічне врядування : навчальний посібник. Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 388 с.
5. Пірен М.І. Державна кадрова політика: шляхи елітизації. Київ : Талком, 2014. 251 с.
6. Нестерович В.Ф. Принципи відкритості та прозорості у діяльності органів державної влади як важлива

передумова для утвердження демократії участі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 4. С. 67–78.

7. Горбатенко В. Конституційні засади проведення адміністративної реформи в Україні та удосконалення системи органів виконавчої влади. Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. 2015. URL: <http://www.old.minjust.gov.ua/41>

8. Золотарьов В.Ф. Зарубіжна практика управління кадровими процесами в органах влади. Державне будівництво. 2014. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2014\\_1\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_24)

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

10. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, І. С. Боднар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук. Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. 256 с.

11. Публічна служба: системна парадигма : кол. монографія / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 256 с.

### Анотація

**Євдокимов П. В. Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації професійної підготовки кадрів органів публічної адміністрації в Україні.** – Стаття.

Стаття присвячена аналізу зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації підготовки кадрів органів публічної адміністрації України. Розкриті особливості застосування зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації підготовки кадрів органів публічної адміністрації України. Виокремлено коло суб'єктів застосування зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації підготовки кадрів органів публічної адміністрації України з урахуванням його специфіки та можливості залучення до цієї діяльності суб'єктів недержавного сектору. Визначено роль та способи застосування зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації підготовки кадрів органів публічної адміністрації України. Розглянутий процес формування в Україні публічно-правового інституту кадрів органів публічної адміністрації.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, адміністративно-правове забезпечення, кадри, зарубіжний досвід, орган публічної адміністрації, підготовка кадрів, публічна адміністрація, публічне управління.

### Аннотация

**Евдокимов П. В. Зарубежный опыт административно-правового обеспечения реализации профессиональной подготовки кадров органов публичной администрации в Украине.** – Статья.

Статья посвящена анализу зарубежного опыта административно-правового обеспечения реализации подготовки кадров органов публичной администрации Украины. Раскрыты особенности применения зарубежного опыта административно-правового обеспечения реализации подготовки кадров органов публичной администрации Украины. Определён круг субъектов применения зарубежного опыта административно-правового обеспечения реализации подготовки кадров органов публичной администрации Украины с учётом его специфики и возможности привлечения к этой деятельности негосударственного сектора. Проанализировано

зирована роль и способы административно-правового обеспечения реализации подготовки кадров органов публичной администрации Украины. Раскрыт процесс формирования в Украине публично-правового института кадров публичной администрации.

*Ключевые слова:* административная процедура, административно-правовое обеспечение, кадры, зарубежный опыт, орган публичной администрации, подготовка кадров, публичная администрация, публичное управление.

### Summary

***Evdokimov P. V. Foreign experience of administrative and legal support of realization of professional training of public administration bodies in Ukraine.*** – Article.

The article is devoted to the analysis of the content of the foreign experience of administrative and legal

support of realization of training of bodies of public administration of Ukraine. It systematises and details the peculiarities of normative-legal regulation of professional development of the state authorities' personnel. Identifies the necessity to standardize the system for monitoring and assessing the quality of vocational training of state authorities' personnel, in line with the norms and standards of the European Union, to introduce an effective system for identifying the needs for vocational training of state authorities' personnel, to ensure the continuity, compulsory nature and planning of vocational training of civil servants, development of the market of educational services.

*Key words:* administrative procedure, administrative and legal support, frames, training, foreign experience, public administration body, public administration, public body.

УДК 342.9

А. Л. Замахін

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Постановка проблеми.** Постійна взаємодія влади і суспільства є необхідною умовою політичної стабільності й процвітання кожної держави, у тому числі й України, оскільки проблеми її розвитку неможливо розв'язати без підтримки суспільства. Успішними бувають лише спільні зусилля, що стосується й такого державного інституту, як органи внутрішніх справ і поліції, зокрема [1, с. 7], на чому наголошує О.М. Балинська.

О.М. Бандурка справедливо відмічає, що забезпечення правопорядку на адміністративно-територіальній одиниці залежить від ефективності взаємодії органів поліції з органами місцевого самоврядування. Тому питання забезпечення взаємодії в умовах формування нових принципів управлінських відносин між поліцією та органами місцевого самоврядування можуть вважатися одними з найважливіших для побудови демократичні держави європейського зразку. Адже саме взаємодія органів поліції та органів місцевого самоврядування сприятиме ефективному вирішенню питань місцевого значення щодо забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина, створення умов для забезпечення життєво важливих потреб і законних інтересів населення і одночасно реалізації завдань державного рівня – забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини та інтересів суспільства і держави, протидії злочинності [2, с. 224-225] тощо.

При цьому О.Ф. Кобзар наголошує, що взаємодія поліцейських підрозділів у процесі забезпечення публічного порядку, будучи одним з видів соціальної діяльності, підкоряється законам суспільного розвитку й зазнає змін прогресивного характеру. Тому одне з найважливіших місць у цьому процесі займає правове регулювання, від ефективності якого прямо залежать оперативність і якість розв'язуваних завдань [3, с. 144], із чим цілком погоджуємося.

Проте, на сьогодні адміністративно-правове регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування знаходиться на стадії свого розвитку, потребує доповнення, адже питання саме взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування висвітлено у вітчизняному законодавстві досить фрагментарно, в загальних рисах, без конкретизації порядку, процедур, форм, методів та особливостей такої взаємодії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зазначити, що загалом питання адміністративно-правове регулювання правоохоронних органів досліджували низка вітчизняних і зарубіжних правознавців: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, О.М. Балинська, О.М. Бандурка, О.А. Банчук, О.В. Баулін, Ю.П. Битяк, П. Вілсон, О.Ф. Кобзар, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.Т. Маляренко, В.М. Плішкін, О.С. Проневич, О.Ф. Скакун, У. Шадська та інші.

**Невирішені раніше проблеми.** Проте, незважаючи на значний науковий доробок з даної проблематики, адміністративно-правове регулювання саме взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування висвітлено фрагментарно, враховуючи відносно невеликий період функціонування органів Національної поліції в Україні після реформування даного інституту, що обумовлює актуальність подальших досліджень.

**Метою** даної статті є комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження адміністративно-правове регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування потребує першочергового з'ясування понятійного апарату.

Так, у загальному значенні регулювати – це упорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам/системі [4, с. 1207]. Відповідно під правовим регулюванням розуміють упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону та розвиток, здійснювані державою за допомогою права і сукупності правових засобів [5, с. 488]. На думку І.М. Шопіної, правове регулювання виражається в діяльності держави, її органів, посадових осіб, уповноважених на те громадських організацій щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм/правил поведінки суб'єктів права їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників із метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [6, с. 1060]. Натомість С.С. Алексєєв правове регулювання вбачає у впливі норм права та інших спеціальних юридичних засобів на поведінку особи та на суспільні відносини, що здійс-

нюється з метою їх упорядкування та прогресивного розвитку [7, с. 219].

Видовим поняттям правового регулювання є адміністративно-правове регулювання. Ю.П. Битяк вважає, що адміністративно-правове регулювання спрямоване на упорядкування суспільних відносин управлінського характеру, які мають місце у сфері виконавчої влади, внутрішньо-організаційної діяльності органів державної влади [8, с. 19]. І, як доречно уточнює Ю.А. Тихомиров, дане упорядкування здійснюється шляхом застосування норм адміністративного права [9, с. 379]. У будь-якому випадку адміністративно-правове регулювання передбачає встановлення меж поведінки, заборону виходу за їх межі, дозвіл діяти в певних рамках, а також спонукання до дій, наказ або стимулювання відповідних учинків [10].

Отже, враховуючи розглянуті підходи до розуміння правового та адміністративно-правового регулювання при дослідженні адміністративно-правового регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування, вважаємо, що адміністративно-правове регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування – це закріплена нормами адміністративного права система упорядкування, організації та управління адміністративно-правовими відносинами, що складаються під час взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування, що реалізується із застосуванням передбачених законодавством юридичних засобів.

Варто зазначити, що в Декларації про поліцію закріплюється положення, що співробітники поліції мають право на активну моральну та фізичну підтримку суспільства, якому вони служать [11]. У свою чергу, у Європейському кодексі поліцейської етики підкреслюється, що діяльність поліції значно посилюється, якщо поліція спирається на згоду та тісну співпрацю громадськості. Громадськість залежна від відповідального надання поліцейських послуг, ввірених поліції зі значними повноваженнями, включаючи дискрецію, яка становить практично монополію на застосування законного примусу. Тому громадськості потрібні гарантії. Відповідно Кодекс поліцейської етики, завдяки підкресленню єдиних стандартів, завдань та цінностей поліції, може сприяти довірі громадськості до поліції та подальшим хорошим зв'язкам з громадськістю та співробітництву. Ці ж стандарти, чітко виділяючи обсяг і сферу поліцейських послуг, допомагають захистити поліцію від невинуватих, дріб'язкових та нав'язливих претензій і, головне, обмежити їх відповідальність за провали в наданні послуг [12].

Більш того, Розділ II «Правові основи поліції відповідно до верховенства права» Європейського

кодексу поліцейської етики містить основні вимоги до правового підґрунтя в тому числі й взаємодії територіальних органів поліції та органів місцевого самоврядування. Так, поліція є публічним органом, створеним згідно із законом. Її діяльність завжди повинна проводитися у відповідності з національним правом і міжнародними стандартами, визнаними країною. Відповідно законодавство про поліцію повинно бути доступним для громадськості, достатньо зрозумілими і точним, та, за необхідності, супроводжуватися чіткими підзаконним регулюванням, яке також повинно бути доступними для громадськості і зрозумілим [12]. При цьому на співробітників поліції повинно поширюватися таке саме законодавство, що й на звичайних громадян, і винятки можуть бути виправдані тільки з причин належної роботи поліції в демократичному суспільстві.

Слід відмітити, що основні міжнародні стандарти та рекомендації, описані в вище наведених міжнародних нормативних документах, знайшли своє відображення в реформованому законодавстві про поліцію.

Так, основним нормативним підґрунтям взаємодії територіальних органів поліції з органами місцевого самоврядування є Закон України «Про Національну поліцію». Створюючи новий орган державної влади, законодавець особливу увагу приділив саме питанню взаємодії поліції з громадою [13, с. 154]. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію» поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів. Згідно з основними принципами, діяльність Національної поліції здійснюється на засадах партнерства в тісній співпраці з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Насамперед, рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [14].

Крім того, Закон України «Про Національну поліцію» закріпив можливість реалізації спільних проектів органів поліції з громадськістю. Зокрема, Національна поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання покладених на неї завдань. Співпраця між Національною поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язана із здійсненням поліцейської діяльності і сприянням застосуванню сучасних методів для підвищен-

ня результативності та ефективності здійснення такої діяльності. Національна поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх установах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності [14].

Також у ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію» вказується, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення. Також керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень [14].

Заслуховування інформації керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території належить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад (п. 40 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відноситься сприяння діяльності органів Національної поліції [15].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877 визначено завдання органів поліції, вирішення яких базується на взаємодії з органами місцевого самоврядування. Так, поліції надається право: 1) залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, працівників органів місцевого самоврядування (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до компетенції Національної поліції; 2) одержувати в установленому законодавством порядку від органів місцевого самоврядування документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань [16], та інші.

Позитивним прикладом взаємодії (партнерства) територіальних органів поліції (насамперед, поліцейських патрульної поліції) і органів місцевого самоврядування є й спільна діяльність з громадськими формуваннями, які вже тривалий час функціонують на підставі Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 р. № 1835-III [17]. Зокрема, згідно з положеннями

ст. 1 вказаного Закону громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо.

Тобто громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись при цьому принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань. Координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. А повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції, підрозділами Державної прикордонної служби України (ст. 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону») [17].

Основними завданнями громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону у сфері охорони громадського порядку є: 1) надання допомоги органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам; 2) інформування органів Національної поліції про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань; 3) сприяння органам Національної поліції у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповноліт-

ніх (ст. 9 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону») [17] тощо.

Досліджуючи питання адміністративно-правового регулювання взаємодії територіальних органів поліції з органами місцевого самоврядування варто звернути увагу й на Інструкцію з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженої Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 № 650. Даному питанню присвячений Розділ III Інструкції «Взаємодія з населенням». Так, дільничний офіцер поліції з метою впровадження принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства організовує роботу за такими напрямками: 1) протидія злочинності, профілактика правопорушень та охорона публічного порядку за участю населення; 2) співпраця з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад, населенням, керівниками підприємств, соціальних, навчальних та культурних закладів, закладів захисту дітей з метою реалізації принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, обмін інформацією для подальшого її використання під час виконання службових обов'язків; 3) визначення спільних пріоритетних напрямів роботи та її оцінювання з урахуванням думки і потреб громадськості [18].

В рамках організації роботи на поліцейській дільниці та з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням, дільничний офіцер поліції проводить відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування областей, районів, міст та сіл. Під час таких зустрічей населення інформується про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території обслуговування. У межах території поліцейської дільниці дільничний офіцер поліції проводить роз'яснювальну роботу серед населення для формування у останнього правової культури, негативного ставлення до суспільно небезпечних явищ з метою підняття іміджу поліції та про способи захисту і самооборони від злочинних посягань [18].

**Висновки.** Отже, адміністративно-правову основу взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування утворюють, передусім: 1) Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР; 2) Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР; Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 р. № 1835-III; 3) Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р.

№ 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію»; Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 730 «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ»; 4) Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 28.07.2017 р. № 650 та інші відомчі нормативні акти; 5) міжнародні нормативно-правові акти: Декларація про поліцію, Європейський кодекс поліцейської етики та інші.

У той же час вважаємо недоліком чинного адміністративно-правового регулювання відсутність спеціального нормативно-правового акту (інструкції, положення, методичних рекомендацій тощо), який би детально і конкретно врегулював саме взаємодію територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування, зважаючи на багатогранність і високу значущість цієї взаємодії.

### Література

1. Балинська О.М. Нормативна основа співпраці поліцейського та громадян в Україні. *Сучасні стратегії та перспективи оптимізації взаємодії поліції і населення в соціумі* : матеріали круглого столу, 23 листопада 2017 р. / упорядники З. Р. Кісіль, Л. Й. Гуменюк. Львів: ЛьвДУВС, 2017. С. 7–12.
2. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки; О. І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князев та ін.; передм. О. М. Бандурки; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с.
3. Кобзар О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Харків; Дніпропетровськ: Панов, 2015. 316 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. Х.: Консум, 2001. 656 с.
6. Шопіна І.М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055–1061.
7. Алексеев С.С. Теория права: Учеб. М.: Издательство БЕК., 1995. 320 с.
8. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 520 с.
9. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М: Оринформцентр, 1998. 798 с.
10. Юридична енциклопедія / ред. кол.: Ю.С. Шемпученко та ін. К.: Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П. Бажана, 1998. Т.1. 669 с.
11. Резолюція № 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Декларация о полиции» (Страсбург, 8 мая 1979 года). Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М.: СПАРК, 1998. С. 77–81.
12. Європейський кодекс поліцейської етики: Рекомендація Рес (2001) 10 Комітету Міністрів держав-учасниць Рад Європи від 19 вересня 2001 року.

URL: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/recl.pdf>.

13. Дячук О.В. Правові засади партнерських відносин між поліцією та населенням. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 3. С. 153–156.

14. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1997. № 24. Ст. 170.

16. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF/print>.

17. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.

18. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 28.07.2017 р. № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

#### Анотація

**Замахін А. Л.** Адміністративно-правове регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування. – Стаття.

У статті обґрунтовується незадовільний стан і нагальність подальшого дослідження та вдосконалення адміністративно-правового регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування. Аналізуються теоретико-правові підходи до розуміння правового та адміністративно-правового регулювання. Пропонується авторське визначення поняття адміністративно-правового регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування. Узагальнюються та детально аналізуються нормативно-правові акти, які становлять адміністративно-правову основу взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, взаємодія, партнерство, поліція, громада, населення, Національна поліція України, органи місцевого самоврядування.

#### Аннотация

**Замахин А. Л.** Административно-правовое регулирование взаимодействия территориальных органов Национальной полиции Украины с органами местного самоуправления. – Статья.

В статье обосновывается неудовлетворительное состояние и актуальность дальнейшего исследования и совершенствования административно-правового регулирования взаимодействия территориальных органов Национальной полиции Украины с органами местного самоуправления. Анализируются теоретико-правовые подходы к пониманию правового и административно-правового регулирования. Предлагается авторское определение понятия административно-правового регулирования взаимодействия территориальных органов Национальной полиции Украины с органами местного самоуправления. Обобщаются и детально анализируются нормативно-правовые акты, которые составляют административно-правовую основу взаимодействия территориальных органов Национальной полиции Украины с органами местного самоуправления.

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, взаимодействие, партнерство, полиция, общество, население, Национальная полиция Украины, органы местного самоуправления.

#### Summary

**Zamakhin A. L.** Administrative and legal regulation of interaction of territorial bodies of the National Police of Ukraine with local self-government bodies. – Article.

The article substantiates the unsatisfactory condition and urgency of further research and improvement of administrative and legal regulation of interaction of territorial bodies of the National Police of Ukraine with local self-government bodies. Theoretical and legal approaches to the understanding of legal and administrative-legal regulation are analyzed. The author defines the concept of administrative and legal regulation of the interaction of territorial bodies of the National Police of Ukraine with the bodies of local self-government. The normative-legal acts that form the administrative-legal basis of interaction of territorial bodies of the National Police of Ukraine with local self-government bodies are summarized and analyzed in detail.

**Key words:** administrative and legal regulation, interaction, partnership, police, community, population, National Police of Ukraine, local self-government bodies.



УДК 342.95(477)

**В. О. Іванцов**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративної діяльності поліції  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## ПРИНЦИПИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ТА РОЗКРИТТЯ ЗМІСТУ

**Постановка проблеми.** Останні роки позначаються стрімким розвитком сучасної науки адміністративного права, появою нових термінів (наприклад, публічне управління, публічне адміністрування, публічна безпека), що свідчить про розбудову концепції людиноцентризму в межах спеціального адміністративного права, предметом регулювання якого, в переважній більшості випадків, виступають організаційно-правові засади діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства у важливих сферах суспільно-політичного життя.

Переосмислення концептуальних засад теорії науки адміністративного права нерозривно пов'язане з концептуальними основами його реалізації, зокрема в адміністративно-деліктній сфері, де серед таких основ особливе місце займають принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення.

**Стан дослідження.** Принципи як правова категорія завжди були центральною темою досліджень фахівців загальної теорії держави і права (С. С. Алексєєв, О. В. Петришин, С. П. Погребняк, О. Ф. Скакун, М. В. Цвік) та адміністративного права (В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков), зважаючи на їх специфічну юридичну природу, роль і значення для розвитку юриспруденції. Разом із тим кожна сфера адміністративного права характеризується, окрім загальних принципів, наявністю власних виключно відповідній сфері поширення адміністративно-правового регулювання (специфічних, спеціальних). Однією з таких сфер виступає адміністративно-деліктна сфера, система засад якої, в тому числі, складається із принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення, розуміння яких наразі потребує переосмислення в зв'язку з стрімким розвитком законодавства та науки адміністративного права та відсутністю текстурального відображення перших серед положень нормативно-правових актів.

**Мета статті** полягає в окресленні ряду неточностей тлумачення змісту принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення та відповідно розкриття першого у відповідності з сучасними тенденціями розвитку законодавства та науки адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** Проведення в справах про адміністративні правопорушення є одним із видів процесуальних проваджень поряд з кримінальним, адміністративним і цивільним, в результаті здійснення якого особу може бути притягнуто до адміністративної відповідальності. Фактичною підставою здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення під час притягнення особи до адміністративної відповідальності є вчинення нею адміністративного правопорушення (адміністративного проступку чи делікту).

Під адміністративною відповідальністю вважаємо за необхідне розуміти вид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням до фізичних та юридичних осіб, котрі вчинили адміністративні правопорушення, особливих адміністративних санкцій – заходів адміністративної відповідальності, які тягнуть для них обмеження морального, матеріального та організаційного характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, передбачених нормами адміністративного права [1, с. 51].

Визначення адміністративного правопорушення закріплено на законодавчому рівні у ч. 1 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) як «протиправова, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність» [2]. Таке визначення включає в себе ряд специфічних ознак, за відсутності яких діяння особи не можна визнати адміністративним правопорушенням. До таких ознак необхідно віднести: по-перше, те, що адміністративне правопорушення має певну зовнішню форму або зовнішній прояв – дія чи бездіяльність, внутрішня форма правопорушення – розумова діяльність людини, якщо вона не знайшла свого зовнішнього відображення, не підпадає під норми адміністративно-правової відповідальності; по-друге, дія або бездіяльність повинна характеризуватися суспільною шкідливістю, тобто при такій ситуації може виникнути загроза заподіян-

ня шкоди чи така шкода буде реально заподіяна щодо забезпечення громадського порядку, власності, правам та свободам громадян чи встановленому порядку управління; по-третє, дія (бездіяльність) обов'язково повинна мати протиправний характер, це означає, що у адміністративно-правових нормах повинна міститись пряма вказівка на заборону такої дії (бездіяльності); по-четверте, обов'язковою ознакою адміністративного правопорушення є наявність вини – внутрішнє, психічне ставлення людини до власної дії (бездіяльності) та до наслідків, які така дія (бездіяльність) може викликати; по-п'яте, за відповідну дію або бездіяльність повинно бути передбачено на законодавчому рівні застосування адміністративного стягнення [3, с. 50].

Сутність провадження в справах про адміністративні правопорушення розкривається в його визначенні як комплексу взаємопов'язаних та взаємообумовлених процесуальних дій, спрямованих на своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі додержання законів, зміцнення законності, які здійснюються спеціально уповноваженим органом або посадовою особою державних органів з метою охорони прав та законних інтересів громадян, охорони власності, виконання завдань з охорони громадського (публічного) порядку і громадської (публічної) безпеки [4, с. 101].

Вищевказана дефініція включає завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення, декларовані в ст. 245 КУпАП, що полягають у своєчасному, всебічному, повному і об'єктивному з'ясуванні обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявленні причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобіганні правопорушенням, вихованні громадян у дусі додержання законів, зміцненні законності [2]. Таким чином, окрім основної мети – вирішення справи по-суті та притягнення особи до адміністративної відповідальності, здійснення провадження передбачає ще одну не менш важливу функцію – виховну, котра полягає у (1) їх вихованні в дусі поваги до закону та (2) інформуванні (особливо тих, хто перебуває на межі правомірної і неправомірної поведінки) про виявлені, припинені, розкриті правопорушення задля того, щоб вони усвідомлено вели себе правомірно [5].

Правовими підвалинами реалізації провадження у справах про адміністративні правопорушення є його принципи, що об'єднують правила,

вихідні положення, керівні ідеї, суспільні ідеали та уявлення щодо втілення такого провадження. Тому, важливо, що реалізація таких принципів суб'єктом здійснення провадження повинна мати систематичний, а не епізодичний характер. Найчастіше такі засади знаходять своє відображення безпосередньо в різних нормах статей адміністративно-деліктного законодавства: на них або прямо вказується в приписах тієї чи іншої статті, або вони впливають зі змісту окремих положень адміністративно-деліктного законодавства.

До принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення відносять: 1) принцип законності; 2) принцип охорони інтересів держави і особи; 3) принцип публічності (офіційності); 4) принцип самостійності і незалежності суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень; 5) принцип гласності; 6) принцип поєднання диспозитивності та імперативності; 7) принцип рівності учасників процесу перед законом; 8) принцип оперативності та економічності; 9) принцип провадження адміністративно-деліктного процесу національною мовою; 10) принцип встановлення об'єктивної (матеріальної) істини; 11) принцип права на захист [6]. Розглянемо кожний з наведених принципів більш детально.

*Принцип законності* можна віднести до загальноправових, оскільки він є основоположним принципом правової системи держави, і містить вимоги не тільки найсуворішого, неухильного дотримання та виконання норм позитивного права, але й: а) верховенства законів стосовно всіх інших правових актів; б) рівності всіх перед законом; в) забезпечення для кожної особи повного та реального здійснення суб'єктивних прав; г) незалежного і ефективного правосуддя; д) якісної та результативної роботи всіх правоохоронних органів [7]. На необхідності втілення принципу законності під час провадження в справах про адміністративні правопорушення прямо наголошено в ч. 3 ст. 7 КУпАП, зокрема в частині застосування заходів впливу до особи лише за наявності обґрунтованих підстав і в суворій відповідності з законом. Опосередковано на необхідності додержання названого принципу вказано також у нормі ст. 245 КУпАП щодо обов'язкового додержання законодавчих норм. Таким чином, суб'єкт здійснення провадження в справі про адміністративне правопорушення повинен неухильно дотримуватись положень чинного законодавства, насамперед тих, що регламентують порядок реалізації даного виду проваджень.

З метою забезпечення ефективності втілення принципу законності встановлено механізм його гарантування (в першу чергу для осіб, що притягуються до адміністративної відповідальності), який активізується у випадку його порушення, завдяки контролю уповноважених органів дер-

жавної влад, прокурорському нагляду, а також можливості оскарження прийнятого рішення та застосуванні інших «засобів захисту».

*Принцип охорони інтересів держави і особи* не знайшов свого відображення в адміністративно-деліктному законодавстві, але логічно впливає з систематичного тлумачення його норм. Справа в тому, що на відміну від злочинів, адміністративні правопорушення відрізняються суспільною шкідливістю, яка часто не має матеріальної форми. Наприклад, внаслідок того, що особа палить тютюнові вироби або розпиває спиртні напої в забороненому законом місці ніхто не зазнає жодних матеріальних втрат. У даному випадку об'єктом посягання є громадський (публічний) порядок, забезпечення якого віднесено до завдань держави. В такому випадку шкода завдається всьому суспільству, а під державою в даному випадку необхідно розуміти не органи державної влади, а все населення.

Орган державної влади (посадова особа), розглядаючи індивідуальні справи і приймаючи відповідні рішення, зобов'язаний забезпечити захист інтересів держави, громадського (публічного) порядку, прав і свобод людини, інтересів підприємств, установ, організацій тощо. Послідовне, повне і неухильне врахування інтересів держави та особи безпосередньо відображається на ефективності адміністративно-деліктного процесу і є обов'язком будь-якого органу або посадової особи, що розглядає справу про адміністративне правопорушення. Вони (орган або посадова особа) також зобов'язані стежити за належним використанням сторонами своїх прав, щоб це не зашкодило інтересам держави та учасників процесу [6, с. 85].

*Принцип публічності (офіційності)* впливає з юридичної природи провадження в справах про адміністративні правопорушення як процедури притягнення особи до юридичної відповідальності, що встановлюється державою та реалізується її представником (уповноваженою посадовою особою компетентного органу державної влади) та має публічний характер.

*Принцип самостійності і незалежності суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень*, в тому числі про притягнення особи до адміністративної відповідальності, пов'язаний із ст. 217 КУпАП, яка надає таким суб'єктам право приймати рішення щодо адміністративного стягнення в межах встановлених у законодавстві. Втім для того, що б у повній мірі виконати завдання провадження всі рішення що приймаються по справі (як поточні так і остаточні) повинні прийматись уповноваженою особою самостійно (за виключенням визначених у законодавстві випадків винесення колегіального рішення, наприклад у складі адміністративних комісій). Між тим кожен з учасників колегіального органу таку самостійність повинен зберегти

виключно на суб'єктивному рівні, адже колегіальне рішення приймається шляхом висловлення власних позицій, їх обговорення та досягнення консенсусу. Забезпечення незалежності повинно гарантувати об'єктивність і законність прийнятого рішення, окрім того будь-які спроби вплинути на його зміст або процес прийняття третіми особами можуть тягнути за собою кримінальну відповідальності за: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України); здійснення службового підроблення (ст. 366 КК України); висловлення пропозиції, обіцянки або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України) тощо.

*Принцип гласності* забезпечує учасникам провадження безперешкодний доступ до матеріалів справи та можливість бути присутніми під час її безпосереднього розгляду. Окрім учасників брати участь у процесі розгляду останньої можуть також інші особи. Виключення з приведеного правила передбачені ст. 249 КУпАП: «крім справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), та випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці» [2]. Державна таємниця – це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому Законом України «Про державну таємницю» [8], державною таємницею і підлягають охороні державою.

*Принцип поєднання диспозитивності та імперативності* набув актуальності останнього часу, коли у зв'язку з прогресом суспільства і зміною характеру правовідносин у різних сферах публічного адміністрування, поряд із властивим для адміністративного права імперативним методом (чіткої регламентації дій, відсутності можливості діяти на власний розсуд, встановлення великої кількості правил і обов'язкових для додержання та виконання) все частіше застосовується і диспозитивний метод (який фактично надає суб'єкту право обирати варіант власної поведінки залежно від суб'єктивного переконання). Адміністративно-деліктна сфера – яскравий тому приклад, оскільки поєднує як імперативний так і диспозитивний аспект: перший властивий суб'єкту, який здійснює провадження, він повинен додержуватись встановленого порядку розгляду та вирішення справи по суті, натомість диспозитивні норми застосовуються для регламентації поведінки особи, що притягається до адміністративної відповідальності, зокрема у частині наділення його

правами як учасника справи, якими він може користуватись на власний розсуд.

*Принцип рівності учасників процесу перед законом* закріплено в ст. 248 КУпАП відповідно до якої розгляд справ про адміністративні правопорушення здійснюється на засадах рівності перед законом і органом (посадовою особою), який розглядає справу, всіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови та інших обставин [2]. Реалізація даного принципу перш за все покладається на суб'єкта який здійснює провадження, шляхом утримання від надання переваг будь-кому з учасників справи, особливо якщо вони (преваги) мають суб'єктивне підґрунтя.

*Принцип оперативності та економічності* є відмінною засадою провадження в справах про адміністративні правопорушення. Обидві ознаки пов'язані зі специфікою адміністративних правопорушень, які на відміну від усіх інших видів правопорушень вчиняються набагато частіше. За таких обставин кількість справ про адміністративні правопорушення, що перебувають у провадженні компетентних органів є достатньо значною. Оперативність їх вирішення дозволяє уникнути накопичення справ, оскільки вирішення по-суті більшості з них не потребує тривалого часу (у порівнянні з кримінальним чи цивільними справами). Обставини вчинення адміністративних деліктів встановити значно легше у порівнянні зі злочинами, принаймні на підставі відомостей, що містяться в протоколах про адміністративні правопорушення. Так, оперативність забезпечується встановленням конкретних строків для розгляду провадження в справах про адміністративні правопорушення, які не перевищують п'ятнадцяти днів. Принцип економічності забезпечується за допомогою уникнення процедури розгляду справи про адміністративні правопорушення та винесення постанови на місці (у випадках, передбачених законодавством), що дозволяє суттєво знизити витрату матеріальних і людських ресурсів.

*Принцип провадження адміністративно-деліктного процесу національною мовою* ґрунтується на конституційних засадах які визначають українську як єдину державну мову, а також пов'язаний із низкою норм Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Згідно з ч. 7 ст. 1 вказаного закону статус української мови (як єдиної державної мови) передбачає обов'язковість її використання на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах суспільного життя [9]. Це положення поширюються і на робочу мови як при спілкуван-

ні, так і при веденні діловодства в органах державної влади, місцевого самоврядування та юридичних осіб незалежно від форм власності. З огляду на те, що частина зі справ про адміністративні правопорушення підвідомчі судам і правоохоронним органам, зокрема Національній поліції особливого значення в даному випадку набувають статті 14 і 16 вказаного закону, що визначають умови застосування державної мови в судочинстві та органах правопорядку відповідно. Так, за загальним правилом робочою мовою судочинства та правоохоронних органів є державна мова, при цьому з особою, яка не розуміє державної мови, працівник органу правопорядку, розвідувального органу, державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями може спілкуватися мовою, прийнятною для сторін, а також за допомогою перекладача.

*Принцип встановлення об'єктивної (матеріальної) істини* проходить червоною ниткою крізь всю процедуру, адже остання втрачає сенс якщо справа буде розглянута поверхнево. За таких умов неможливо встановити всі обставини справи та з'ясувати питання про наявність або відсутність вини особи, що притягається до адміністративної відповідальності. Даний принцип передбачає необхідність: здійснення детального аналізу інформації, що міститься в матеріалах справи: проведення перевірки їх на відповідність чинному законодавству, а також вивчення та оцінювання наявних доказів.

*Принцип права на захист* реалізується шляхом забезпечення особі права на: доведення своєї невинуватості; надання доказів які свідчать про обставини, що пом'якшують вину особи; користуватись правничою допомогою, в тому числі і безоплатною згідно з Законом України «Про безоплатну правову допомогу» [10]; права оскарження винесеного рішення в порядку передбаченому Главою 24 КУпАП.

Далі вважаємо за необхідне зосередити увагу на *принципі презумпції невинуватості*, закріпленому в Основному законі держави: «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду» (ст. 62). Дана норма корелюється з положеннями ч. 2 ст. 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [11]. Разом із тим в приписах вказаних нормативно-правових актів йдеться саме про кримінальні правопорушення, тобто в такому випадку презумпція невинуватості поширюється лише на кримінальні проступки. Це може бути виправдане тим фактом, що зарубіжне законодавство, на відміну від національного, переважно не оперує поняттям «адміністративне правопорушення».

**Висновки.** Зміст провадження в справах про адміністративні правопорушення залежить від його завдань і мети, а принципи містять концептуальні засади його здійснення, ті основні правила які повинні систематично та неухильно виконуватись під час провадження в справах про адміністративні правопорушення. Більш того на підставі таких принципів формуються нормативні приписи, що регламентують процес його здійснення. Зі свого боку розуміння сутності кожного з вищевказаних принципів, надасть можливість їх реально втілення у процесі здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, незалежно від суб'єкта, який його здійснює та обставин справи. З огляду на це презумпція невинуватості як загальний принцип деліктних проваджень повинен по аналогії з кримінальним процесуальним провадженням втілюватись також у провадженнях в справах про адміністративні правопорушення.

### Література

1. Іванцов В. О. Адміністративна відповідальність: узагальнюючий підхід до визначення поняття. *Право і Безпека*. 2014. № 3. С. 48–53.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8074-10-ВР. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122, 1123.
3. Чижко К.О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки : монографія. Харків: «У справі», 2017. 232 с.
4. Коломоець Т. О. Адміністративне право України : підручник. Київ: «Істина», 2008. 458 с.
5. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ: «Алерта»; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навчальний посібник. Київ: «Юрінком Інтер», 2008. 256 с.
7. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. Москва: «НОРМА», 2001. 752 с.
8. Про державну таємницю : закон України від 21.01.1994 № 3855-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.
9. Про забезпечення функціонування української мови як державної : закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 21. Ст. 81.
10. Про безоплатну правову допомогу : закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577.
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13, № 32.

### Анотація

**Іванцов В. О. Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: систематизація та розкриття змісту.** – Стаття.

У статті проаналізовано зміст принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення з урахуванням сучасних реалій та актуальних здобутків науки адміністративного права, серед яких: законність; охорона інтересів держави і особи; публічність; гласність; самостійність і незалежність суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень; поєднання диспозитивності та імперативності; оперативність; економічність та інші. Окремо було приділено увагу реалізації принципу невинуватості під час здійснення проваджень в справах про адміністративні правопорушення.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, провадження в справах про адміністративні правопорушення, принципи, презумпція невинуватості.

### Аннотация

**Иванцов В. О. Принципы производства по делам об административных правонарушениях: систематизация и раскрытия содержания.** – Статья.

В статье проанализировано содержание принципов производства по делам об административных правонарушениях с учетом современных реалий и актуальных достижений науки административного права, среди которых: законность; охрана интересов государства и личности; публичность; гласность; самостоятельность и независимость субъектов юрисдикции в принятии решений; сочетание диспозитивности и императивности; оперативность; экономичность и другие. Отдельно было уделено внимание реализации принципа невинности во время осуществления производства по делам об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** административная ответственность, административное правонарушение, производство по делам об административных правонарушениях, принципы, презумпция невинности.

### Summary

**Ivantsov V. O. Principles of Administrative Offenses: Systematization and Disclosure of Content.** – Article.

The article analyzes the content of the principles of proceedings in cases of administrative offenses taking into account modern realities and current achievements of the science of administrative law, including: legality; protecting the interests of the state and the individual; publicity; publicity; independence and independence of subjects of jurisdiction in decision-making; a combination of dispositive and imperative; efficiency; profitability and others; separate attention was paid to the implementation of the principle of innocence during the implementation of administrative proceedings.

**Key words:** administrative responsibility, administrative offense, administrative offense proceedings, principles, presumption of innocence.

УДК [342.922:339.543] (477)

**І. А. Кабанова***доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права  
Навчально-наукового інституту імені князя Володимира Великого  
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

## СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

**Актуальність теми дослідження.** Сучасна податкова та митна політика держави вимагають комплексного підходу щодо визначення правового становища суб'єктів митних правовідносин. Останні є основними суб'єктами, які сприяють формуванню економічної безпеки держави та розвитку економіки країни.

Імплементация міжнародного законодавства суттєво вплинула на визначення правового статусу суб'єктів митних правовідносин, оскільки останні реалізують чинне митне законодавство України. А відтак наразі виникає необхідність концептуального перегляду елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин, що обумовлено із значним розширенням прав та обов'язків суб'єктів митних правовідносин. Основні положення правового статусу суб'єктів митних правовідносин закріплені у Митному Кодексі України, в той же час, імплементация міжнародного законодавства зумовила прийняття ряду інших законів України, що визначають особливості реалізації окремих елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин. Тому, наразі актуалізується потреба у визначенні елементного складу адміністративно-правового суб'єктів митних правовідносин.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання визначення сутності та особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин завжди перебуває в полі наукових досліджень серед вітчизняних науковців. Зокрема, серед них можна виділити праці: О.М. Бандурки, В.М. Гаращука, І. С. Гриценка, Є.В. Додіна, А.Т. Комзюка, В.Т. Комзюка, Р. С. Мельника, О.М. Музичука, В.Я. Настюка, Д.В. Приймаченка, В.В. Чумака, В.К. Шкарупи, М.Г. Шульги та інших. Але наразі визначення структурних елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин ще не знайшло свого дослідження у працях вказаних вчених.

**Метою** даної статті визначено дослідження структури адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин.

**Виклад основного матеріалу.** Визначивши адміністративно-правовий статус суб'єктів митних правовідносин, слід наголосити на тому, що відмінності правового статусу взагалі чи в. т. ч.

адміністративного, зокрема, відповідного суб'єкта полягають в особливостях його структурних елементів (складових частин). Тобто мова може йти про: 1) підстави, порядок та наслідки набуття відповідним суб'єктом адміністративно-правового статусу; 2) гарантії, обмеження; 2) права та обов'язки тощо. У зв'язку з чим у науці адміністративного права панує думка про те, що адміністративно-правовий статус є багатоеlementною категорією. А враховуючи той факт, що адміністративно-правовий статус є одним із показників стану демократії в державі, визначення його структури (структурних елементів) є головним завданням вказаного підрозділу дисертаційного дослідження. Адже як цілком слушно вказує В.М. Гвоздєв, структура – це найголовніше: без неї немає ніякої роздільності, а якщо в предметі немає ніякої роздільності, це означає тільки те, що ми не можемо приписати йому жодних властивостей. Будь-яка властивість предмета вже вносить у нього якусь роздільність [1, с. 319].

У філософському побуті (з доби середньовіччя) поняття «структура» визначається один із способів визначення поняття «форми» як структура організація змісту [2, с. 84]. У свою чергу у філософському енциклопедичному словнику зазначається, що структура – це сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечують його цілісність [3, с. 438]. Сучасні ж представники філософії визначають структуру як сталий взаємозв'язок між частинами цілого; схема (диспозиція) взаємного розташування елементів змісту; спосіб організації елементів у системі, її засаднича побудова, що створює просторово-часову конфігурацію або внутрішню форму чогось цілого [4, с. 199].

А.О. Дутко визначає структуру як склад елементів і тип зв'язку між ними [5, с. 48]. А.М. Стадник висловлює позицію про те, що структура – це перш за все засіб впорядкованості, спільного існування елементів в межах певної системи [6, с. 59]. На думку М.О. Горелова, структура являє собою сукупність функціональних елементів системи, об'єднаних певними зв'язками [7, с. 98]. Вказані позиції науковців більшою мірою стосуються розуміння структури як певних елементів відповідної системи. Вказане твердження знаходить своє відображення в працях інших дослідників та науковців.

І.І. Котюк вказує, що структура – це внутрішня організація об'єкта, що передбачає наявність та певне взаєморозташування його складових [8, с. 43]. Заслуговує також на увагу думка Р.С. Мельника, який наголошує, що будь-яка система містить у собі певний набір зв'язків, які об'єднують множинність у ціле, надаючи системі стійкий характер. Такі зв'язки автор іменує «системоутворюючі» або зв'язки структури [9, с. 24]. Також, цілком слушною вбачаємо думку про те, що структура являє собою каркас (скелет), за допомогою якого організовується, впорядковується зміст даного явища [10, с. 313].

Аналіз вищенаведених наукових поглядів дає підстави дійти висновку про тісний взаємозв'язок структури з елементами системи, що можна цілком логічно простежити у працях вказаних науковців та вчених. В даному контексті В.М. Плішкін зауважує, що з погляду загальної теорії систем, структура – це тільки сукупність зв'язків і відносин між елементами. А сам набір елементів та їх властивості розглядаються окремо. У рамках загальної теорії управління структура системи характеризується як складом елементів із притаманними їм властивостями, так і сукупністю зв'язків та відносин між ними [11, с. 155].

Тобто, існування окремих взятих елементів адміністративно-правового статусу та його структури обумовлено одне одним. Слід зазначити, що структура адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин передбачає наявність відповідних елементів, дослідження та встановлення сутності яких є необхідним для визначення в цілому адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин.

Визначаючи сутність окремих елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин слід зазначити, що в науці немає наразі єдиного підходу розуміння структури як правового статусу в цілому, так і адміністративно-правового зокрема. У юридичній літературі по-різному визначають структуру правового статусу. Так, А.М. Колодій та А.Ю. Олійник визначають такі його елементи: статусні правові норми і правові відносини; суб'єктивні права, свободи і юридичні обов'язки; громадянство; правові принципи і юридичні гарантії; законні інтереси; правосуб'єктність; юридична відповідальність. Деякі автори у якості елементів правового статусу розглядають правове зобов'язання, законність, правопорядок, правосвідомість, гуманізм, справедливість [12, с. 33]. А.В. Панчишин, до структури правового статусу як інтегрованого поняття відносить: правові норми, що визначають статус; основні права, свободи, законні інтереси та обов'язки; правосуб'єктність; правові принципи; громадянство; гарантії прав і свобод; юридична відповідальність; правовідносини загального типу [13, с. 95-96].

О.М. Ярошенко, до структури правового статусу відносить два елементи: правосуб'єктність, а також юридичні права і обов'язки [14, с. 25]. Отже, до структури правового статусу зазвичай відносять такий елемент як правосуб'єктність, що на наш погляд, не є доцільним. Оскільки правосуб'єктність є передумовою набуття правового статусу в т. ч. і адміністративно-правового. Слушною з цього приводу вбачаємо думку В.О. Шамрай, який зазначає, що для більш точного й повного розуміння поняття «адміністративно-правовий статус» його потрібно розглядати через призму правосуб'єктності. Тобто виділення таких елементів, як призначення, завдання, функції, повноваження, компетенція, методи й форми діяльності, відповідальність [16, с. 39]. Вказану позицію також можемо спостерігати у працях М.Ю. Івчука, який наголошує, що елементами адміністративно-правового статусу є: юридично закріплені цілі, завдання та функції; компетенція; організаційно-структурний компонент (нормативне регулювання порядку утворення (обрання, призначення), легалізації, реорганізації, ліквідації, підпорядкованості, установа та зміни внутрішньо-організаційної структури, право на організаційне самовизначення, процедури діяльності тощо); відповідальність [17, с. 40].

Приєднуючись до позиції науковців віднесення правосуб'єктності до умов набуття правового статусу, слід вказати, що мова йде, в першу чергу, про адміністративно-правовий статус державного органу, тобто, юридичної особи. Правосуб'єктність у загальній теорії права визначається як визнана правопорядком юридична якість особи, як абстрактної можливості бути суб'єктом права [18, с. 138]. Як зауважує С.А. Миرونюк, юридичні особи будучи одним із видів суб'єктів цивільного права виступають як носії юридичних прав і обов'язків, які реалізують завдяки наявності у них правосуб'єктності [19, с. 172]. Виступаючи суб'єктом права юридична особа наділяється відповідним обсягом правоздатності та дієздатності, що в кінцевому підсумку складають її правосуб'єктність.

Отже, правосуб'єктність – це передбачена нормами права можливість бути учасником відповідного кола суспільних відносин, а її обов'язковими складовими елементами є правоздатність, дієздатність та деліктоздатність. Співвідношення правосуб'єктності та правового статусу необхідно розуміти як конкретне у загальному, а саме – правосуб'єктність є комплексом прав, обов'язків і відповідальності конкретного учасника правовідносин. Тільки за наявності правосуб'єктності суб'єкт права стає учасником правовідносин. Окрім цього, правосуб'єктність пов'язує учасника із конкретною галуззю правовідносин [20, с. 100]. Ми погоджуємося із твердженням С.Г. Стеценко,

що адміністративна правосуб'єктність – це «право на право», а адміністративно-правовий статус – це реально існуючі права та обов'язки [21].

Визначаючи сутність адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин, слід зазначити, що мова йде як про юридичну особу суб'єкта публічного права та приватного права, так і про фізичну особу як суб'єкта публічного та приватного права, що зумовлено досить великою кількістю суб'єктів вказаної сфери правовідносин.

Традиційно визначаючи структуру адміністративно-правового статусу юридичних осіб дослідники відносять до неї такі елементи як: 1) компетенцію, 2) повноваження, 3) юридичну відповідальність та 4) юридичні гарантії. С.М. Аксюков до структури адміністративно-правового статусу Міністерства доходів і зборів відносив: мету створення та діяльності, завдання та функції, повноваження, відповідальність, особливості організаційно-структурної побудови та взаємовідносин [22, с. 71-72; 23, с. 72].

Також, у структурі адміністративно-правового статусу юридичних осіб деякі вчені виділяють інші блоки. Так, Л.С. Анохіна, крім цільового та організаційного блоків, розглядає також функціональний блок (функції і повноваження суб'єкта) та юридичну відповідальність [24, с. 9-10]. У свою чергу А.М. Крамник у структурі адміністративно-правового статусу виділяє п'ять окремих блоків – загальний, організаційний, структурний, процедурний і компетенційний [25, с. 225].

Так, структуру адміністративно-правового статусу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України В. А. Грушевський об'єднує у такі блоки:

1) функціонально-організаційний – до якого відносить завдання, функції, структуру, побудову регіонального управління ДФС України;

2) компетенційний – до нього віднесено права та обов'язки регіональних управлінь ДФС України;

3) правовий блок – до якого, як вказує автор, слід включити юридичну відповідальність та правові гарантії діяльності регіональних управлінь ДФС України [26, с. 46].

Визначаючи сутність структури адміністративно-правового статусу юридичних осіб, дослідниця В.В. Кваніна вказує, що правовий статус юридичної особи як колективного суб'єкта адміністративно-правових відносин не може складатися без таких елементів як: порядок утворення, реорганізації та ліквідації; установчі документи юридичної особи; внутрішня структурна організація юридичної особи; права та обов'язки; відповідальність [27, с. 73]. Своєю чергою, Г.І. Кононов пропонує до структури адміністративно-правового статусу юридичних осіб відносити: загальні та спеціальні права; загальні та спеціальні обов'язки; обмеження загальних, спеціальних прав юридичних осіб

в адміністративно-публічній сфері; міру відповідальності, що застосовується до юридичних осіб за вчиненні ними в адміністративно-публічній сфері правопорушення [28, с. 88].

До елементів (структури) адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин ми відносимо: компетенцію, яка включає в себе повноваження, принципи діяльності, юридичні гарантії та юридичну відповідальність. Але в той же час слід вказати, що наданий нами перелік елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин не є характерним для всіх учасників митних правовідносин.

**Висновки.** Таким чином, під структурою адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин слід розуміти закріплені в нормах митного, податкового та адміністративного права зв'язки окремо взятих елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин, що встановлюють залежність таких елементів один від одного, а також способи їх взаємодії. У свою чергу, під елементами адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин ми розуміємо первинні складові, що перебуваючи між собою у тісному взаємозв'язку, характеризують адміністративно-правовий статус суб'єктів митних правовідносин як цілісне юридичне явище. До структури адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин ми пропонуємо віднести: повноваження (державного органу ДФС, митниці) права та обов'язки (для фізичних осіб, резидентів, декларантів, нерезидентів, повіреного, перевізника), юридичну відповідальність та юридичні гарантії суб'єктів митних правовідносин, а також завдання та функції, мету створення та особливості функціонально-організаційної побудови (органи доходів і зборів, ДФС України, митниці).

### Література

1. Гвоздев В.М. Проблема й поняття свободи преси: сутність, зміст, структура : дис. ... канд. юрид. наук : 10.01.08. Київ, 2003. 415 с.
2. Свідерський О.О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 201 с.
3. Философский энциклопедический словарь / ред. кол. С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев : советская энциклопедия 2-е издание. Москва, 1989. 815 с.
4. Петрушенко В.Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сентенції, Львів : Магнолія 2006, 2011. 352 с.
5. Дутко А.О. Юридичні конструкції та їх використання в законотворчій практиці України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Львів, 2003. 229 с.
6. Стадник А.М. Державне управління системою загальної середньої освіти на регіональному рівні : дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.02. Донецьк, 2009. 178 с.
7. Горелов М.О. Організаційно-правові основи діяльності слідчих підрозділів ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 198 с.



8. Котюк І.І. Судова гносеологія: проблеми методології та практики : дис. докт. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2008. 438 с.

9. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... докт. рид. Наук : 12.00.07. Харків, 2010. 417 с.

10. Керимов Д.А. Философские проблемы права. Москва : Мысль, 1972. 472 с.

11. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.

12. Гумін О.М. Пряхін Є.В. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 5. С. 32-37.

13. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95-98.

14. Ярошенко О.М. Правовий статус сторін трудових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 1999. 198 с.

15. Шамрай В.О., Вернигора В. Адміністративно-правовий статус військових формувань. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 37-46.

16. Івчук М. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 180 с.

18. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1981. 360 с.

19. Миронюк С.А. Особливості визначення цивільної правоздатності та дієздатності юридичних осіб. *Науковий Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 172-179.

20. Зубрцька О. Адміністративна правоздатність як елемент правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів адміністративного права. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3 (41). С. 99-104.

21. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/adminpravo/493stetsenko.html>

22. Аксюков С. М. Структура адміністративно-правового статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів і зборів. Митна справа. 2013. № 5 (89). С. 71-72.

23. Олійник О. Д. Адміністративно-правовий статус фіскальних органів України та держав-членів Європейського Союзу : порівняльно-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2015. 223 с.

24. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. 19 с.

25. Крамник А.М. Курс адміністративного права Республіки Білорусь : для студентів юридичних вузів. Мн. : Тесей, 2002. 608 с.

26. Грушевський В.А. Адміністративно-правовий статус регіональних управлінь Державної фіскальної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 212 с.

27. Кванина В.В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования : монография. Москва : Готика, 2005. 432 с.

28. Административное право. Общая часть : учебник / под общей ред. В.И. Кононова. Москва : ИГ «Юрист», 2006. 416 с.

### Анотація

**Кабанова І. А. Структура адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин.** – Стаття.

У статті досліджені структурні елементи адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин в Україні. Встановлено, що залежно від групи суб'єктів митних правовідносин різняться і їх елементний склад адміністративно-правового статусу. Визначено, що структуру адміністративно-правового статусу юридичних осіб (у т. ч. державного органу) доцільно виділяти в блоки. Встановлено, що для суб'єктів митних правовідносин правосуб'єктність виступає передумовою набуття адміністративно-правового статусу, а не є його елементом.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, структура адміністративно-правового статусу, суб'єкти митних правовідносин, повноваження, компетенція, права та обов'язки, юридична відповідальність.

### Аннотация

**Кабанова И. А. Структура административно-правового статуса субъектов таможенных правоотношений.** – Статья.

В статье исследованы структурные элементы административно-правового статуса субъектов таможенных правоотношений в Украине. Установлено, что в зависимости от группы субъектов таможенных правоотношений отличается и их элементный состав административно-правового статуса. Определено, что структуру административно-правового статуса юридических лиц (в т. ч. Государственного органа) целесообразно выделять в блоки. Установлено, что для субъектов таможенных правоотношений правосубъектность выступает предпосылкой приобретения административно-правового статуса, а не является его элементом.

**Ключевые слова:** административно-правовой статус, структура административно-правового статуса, субъекты таможенных правоотношений, полномочия, компетенция, права и обязанности, юридическая ответственность.

### Summary

**Kabanova I. A. Structure of the administrative and legal status of the subjects of customs relations.** – Article.

The article explores the structural elements of the administrative and legal status of customs entities in Ukraine. The essence and features of such category as "administrative and legal status" are defined. Legislative provisions for each element of the administrative legal status of the subjects of customs relations are investigated and analyzed. It is established that, depending on the group of subjects of customs relations, their elemental composition of administrative legal status also differs.

**Key words:** administrative-legal status, structure of administrative-legal status, subjects of customs relations, powers, competence, rights and duties, legal responsibility.

І. С. Кирик

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

## ПРАВОВА ПРИРОДА ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕКОНТРОЛЬОВАНИЙ МІГРАЦІЇ

**Постановка проблеми.** Філософська ідея загальної пов'язаності, взаємозв'язку процесів, явищ, об'єктів, предметів у навколишньому світі в повній мірі може бути спроектована і на сферу суспільних відносин та державного управління, взаємовідносин індивідів в межах певного соціуму та елементів державного механізму при реалізації адміністративних повноважень. Дійсно, владна вертикаль представлена великою кількістю різноманітних управлінських суб'єктів, які забезпечують здійснення державної політики в тій чи іншій сфері життя держави. При цьому, їх спільна природа публічної влади, концентрація на досягненні конкретних завдань, мети регулювання зумовлює критичну потребу постійної системної взаємодії та координації діяльності. Лише за таких умов можна уникнути дублювання, протиріч, колізій компетенції, забезпечити реальний акцент на досягненні визначених результатів, призначення цих органів в суспільстві та державі, – а не лише на імітації відповідного роду діяльності. Не є винятком і міграційна політика держави.

Дійсно, управління міграцією, контроль за переміщенням населення у внутрішньо державному та міжнародному масштабах є комплексним правовим явищем, здійснення якого априорі не може бути покладено лише на одну державну інстанцію – з огляду на розгалуженість та багатовекторність завдань, що вирішуються під час здійснення цієї управлінської діяльності. Відтак абсолютно логічним та виправданим кроком є делегування управлінських повноважень низці органів державної влади, ключове місце серед яких посідають Державна міграційна служба України та Національна поліція України. Так само, цілком логічною та обґрунтованою є постійна потреба поточної, оперативної, аналітичної та інших форматів взаємодії між згаданими суб'єктами публічної влади.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Правовий статус того чи іншого державного органу має безпосереднє відношення до адміністративних правовідносин, відповідно активно досліджується в наукових колах. Стосовно взаємодії державних органів з третіми особами, то розробки виконуються як правило в контексті взаємодії органів державної влади зі структурами місцевого самоврядування або державних органів з громадянським суспільством (праці О.М. Бандурка, Д.Г. Заброна, К.В. Курусь, А.В. Лебедева, О.М. Музичук, Ю.С. Назара, В.Д. Пчолкіна,

С.І. Суботи, О.М. Ярмак, Т.П. Яцик, та інших). Натомість взаємодії органів поліції та міграційної служби, до того ж в сфері протидії неконтрольованій міграції, уваги практично не приділяється.

**Мета статті** – вивчення правової природи взаємодії Національної поліції України та Державної міграційної служби у сфері протидії неконтрольованій міграції, виокремлення характеристик такої взаємодії.

**Виклад основного матеріалу.** Здійснюючи той чи інший аспект регуляторної, правозастосовної діяльності в ракурсі боротьби з неконтрольованою міграцією, згадані нами державні органи повинні постійно комунікувати між собою, обмінюватися інформацією, виявляти проблеми міграційної політики та шляхи їх вирішення, недопущення у майбутньому. При цьому не йдеться про дублювання повноважень, або реалізацію компетенції одного суб'єкта іншим – кожен з них реалізує власне завдання, власне призначення в суспільстві та системі державної влади. Водночас повнота та ефективність такої реалізації прямо залежить від способу, форм, методів здійснення повноважень, їх організаційно-інформаційного забезпечення, чому суттєво сприяє налагоджена, узгоджена процедура взаємодії, взаємовідносин, координації та співробітництва між даними інститутами публічної влади в країні.

Таким чином, взаємодію Національної поліції України та Державної міграційної служби України у сфері протидії неконтрольованій міграції визначаємо як спільне або одностороннє формально виражене волевиявлення поліцейських та міграційних структур держави щодо питань, які дотичні до їх адміністративної компетенції або безпосередньо стосуються її здійснення в площині правотворчої, правозастосовної діяльності в сфері регулювання переміщень населення та реагування на факти порушення встановлених міграційних правил та процедур. Звичайно, зазначене нами спільне або одностороннє волевиявлення відбувається шляхом використання різних форм, методів, способів, видів взаємодії, – в залежності від конкретної потреби, поставлених цілей та того результату, якого сторони намагаються досягти.

Взаємодія має свої ознаки, які дозволяють виявити її суть та відмежувати від схожих явищ. Виділення тієї чи іншої ознаки різними авторами залежало від багатьох факторів, серед яких – розуміння взаємодії у широкому та вузькому значен-

нях, співвідношення координації і взаємодії, врахування чи неврахування філософських аспектів цього процесу, взяття за критерій суб'єктивних чи об'єктивних факторів, а також сфера здійснення заходів у взаємодії [1, с. 13]. Т.М. Яценко, розглядаючи проблематику співвідношення понять «взаємодія» та «взаємовідносини» в системі державного управління, доводить, що взаємодія є основою та умовою встановлення найрізноманітніших зв'язків між об'єктами, включаючи причинно-наслідкові. До основних ознак поняття взаємодії науковець пропонує відносити такі елементи як наявність спільної діяльності; погодженість; спрямованість взаємодіючих суб'єктів; зміст завдань, що виконуються суб'єктами взаємодії; становище, яке посідають суб'єкти взаємодії в ієрархії системи [2, с. 21]. На нашу думку, зазначені елементи досить умовно можна класифікувати в якості ознак взаємодії – вони швидше характеризують її зміст та предметну направленість, правосуб'єктність сторін взаємодії.

Більш вдалою видається система характерних ознак взаємодії, запропонована В.Д. Суценок, А.М. Смироновим, О.І. Коваленко та А.А. Смирновим: 1) взаємодія – це діяльність; 2) наявність декількох (щонайменше двох) суб'єктів взаємодії; 3) узгодженість заходів за ціллю, місцем, часом, методами; 4) спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; 5) наявність нормативної (правової) бази взаємодії; 6) стан, який суб'єкти посідають в ієрархії системи; 7) зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії; 8) сумісна діяльність [3, с. 298-299]. Цілком підтримуємо зазначену класифікацію, з урахуванням декількох застережень. По-перше, стан, який посідають суб'єкти в ієрархії системи є характеристикою саме кола учасників взаємодії, а не явища останньої. По-друге, зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії, відноситься в більшій мірі до специфіки їх адміністративної компетенції, тоді як безпосередньо взаємодії стосуються способи, методи, форми їх вирішення, зокрема шляхом активного волевиявлення та сумісної діяльності. По-третє, обов'язково варто виділяти таку ознаку взаємодії як спільність мети, завдання. При цьому ці елементи, як правило, носять деталізований характер, є похідними від більш узагальнених пріоритетів в діяльності того чи іншого державного органу.

Дослідження питання природи правового явища взаємодії є простим та складним одночасно. З однієї сторони, і Державна міграційна служба України, і Національна поліція відносяться до системи державної влади, є елементами механізму цієї влади, – відтак взаємодія та співпраця є сутнісною основою їх правового статусу по факту спільної належності до владної вертикалі. З іншої сторони, теза про взаємодію «всіх з усіма» в дер-

жавній владі занадто узагальнена та абстрактна, щоб сприйматися як доконаний юридичний факт, що не потребує уточнення та деталізації. Відповідно повинна бути надана серйозна аргументація як потреби такої взаємодії, так і нормативного обґрунтування, форматів її прояву на практиці – лише сукупність таких факторів дає підстави переведення цього юридичного явища з площини теоретичної абстракції в реальну дійсність.

За підрахунками різних дослідників, лексичний термін «взаємодія» використовується в понад п'яти тисячах нормативно-правових актах України, зокрема, у 373 законах України, 884 актах Президента України, 2512 актах Кабінету Міністрів України [4, с. 6]. Не є винятком і Конституція України – в статті 119 основного закону йдеться про обов'язок місцевих державних адміністрацій забезпечувати на відповідній території взаємодію з органами місцевого самоврядування [5]. Попри чітку визначеність кола суб'єктів згаданої в Конституції взаємодії (місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування), в цілому цілком прийнятним та доречним було б проектування на рівні основного закону нормативних зобов'язань взаємодії на всю вертикаль виконавчої влади, в тому числі структури Державної міграційної служби та Національної поліції України.

Ведучи мову про правову природу взаємодії різних державних органів по факту належності до системи виконавчої влади, в якості додаткового аргументу на підтвердження цієї тези можна привести положення закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011р. Згідно статей 18, 19 даного нормативного акту, до повноважень міністра у відносинах з центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується через міністра, відноситься визначення структурного підрозділу апарату міністерства, що відповідає за взаємодію з цим органом. Поряд з цим, керівник центрального органу виконавчої влади забезпечує взаємодію цього органу із структурним підрозділом міністерства, визначеним міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, відповідальним за взаємодію з центральним органом виконавчої влади [6]. Важливість цього положення в контексті Державної міграційної служби та Національної поліції України обумовлюється трьома ключовими факторами: 1) обидва ці органи мають статус центрального органу виконавчої влади; 2) діяльність обох цих органів координується та спрямовується Кабінетом міністрів України через Міністра внутрішніх справ; 2) в структурі апарату Міністерства внутрішніх справ присутні спеціальні підрозділи, що відповідають за взаємодію з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через Міністра вну-

трішніх справ (зокрема, Державної міграційної служби, Національної поліції України).

Таким чином, попри по суті горизонтальні управлінські відносини між міграційними та поліцейськими структурами влади, відсутність взаємної залежності, субординації та підпорядкування, правова природа їх взаємодія обумовлюється організаційно-структурною належністю до вертикалі Міністра внутрішніх справ та очолюваного ним міністерства; наявністю спільного суб'єкту контролю, який моніторить, спрямовує, координує, створює нормативні підстави здійснення ними міграційної політики, протидію неконтрольованій міграції.

Ведучи мову про правову природу взаємодії Державної міграційної служби на Національній поліції України, обов'язково потрібно зауважити і специфіку їх правосуб'єктності, обсягу адміністративних прав та обов'язків, компетенції, повноважень, реалізація яких одним органом перебуває в причинно-наслідковому зв'язку з адміністративно-розпорядчою діяльністю іншого. Фактично діяльність одного суб'єкту створює передумови діяльності іншого.

Яскравим прикладом такого взаємного зв'язку є функціональне завдання Національної поліції щодо наповнення та підтримання в актуальному стані бази даних іноземців та осіб без громадянства, затриманих поліцією за порушення визначених правил перебування в Україні в сукупності з компетенцією Державної міграційної служби по примусовому поверненні, видворенні таких осіб, чи анулюванні їх дозволу на імміграцію. Неякісний, неповний реєстр, затримка з передачею, обміном інформацією з міграційними структурами суттєво нівелює можливості останніх, які попросту не знатимуть про присутні прояви протиправної поведінки з боку іноземців та осіб без громадянства.

**Висновки.** Систематизуючи згадані вище характеристики, що відображають правову природу взаємодії Національної поліції та Державної міграційної служби України, виокремлює такий їх перелік: 1) багатовекторність контролю держави за міграційними потоками, який має різні цілі, напрямки, суб'єктів реалізації; 2) комплексність завдань правового регулювання та правозастосування в міграційній сфері, – це виключає можливість ізольованого функціонування певного державного органу; навіть більше – повнота, належність, ефективність виконання управлінських завдань прямо кореспондується зі ступенем інституційної взаємодії різних елементів державного механізму; 3) організаційно-структурна належність до вертикалі Міністра внутрішніх справ та очолюваного ним міністерства; 4) наявністю

спільного суб'єкту контролю, який моніторить, спрямовує, координує, створює нормативні підстави здійснення ними міграційної політики, протидію неконтрольованій міграції; 5) специфіку їх правосуб'єктності, обсягу адміністративних прав та обов'язків, компетенції, повноважень, реалізація яких одним органом перебуває в причинно-наслідковому зв'язку з адміністративно-розпорядчою діяльністю іншого; досить часто діяльність одного суб'єкту створює передумови діяльності іншого чи суттєво на неї впливає; 6) створення державою організаційних передумов міграційним підрозділам для зосередження уваги насамперед на дозвільно-розпорядчій, інформаційно-аналітичній роботі, наданні адміністративних послуг населенню. Натомість, у потенційно небезпечних ситуаціях (загроза життю та здоров'ю службовців чи інших осіб, ризики фізичного протистояння) критично необхідною є силова підтримка, яку і надають органи поліції.

Таким чином, правова природа взаємодії Національної поліції України та Державної міграційної служби у сфері протидії неконтрольованій міграції обумовлена низкою інституційних, компетенційних, організаційно-розпорядчих, нормотворчих зв'язків в системі державної виконавчої влади, а також спричинена специфікою предмету, об'єкту правового регулювання та управлінського впливу, якими є міграційна політика, контроль за просторовим переміщенням населення.

### Література

1. Назар Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монографія. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 160 с.
2. Яценко Т. М. Співвідношення понять «взаємодія» та «взаємовідносини» в системі державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління.* 2017. № 2. С. 19–25. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2017\\_2\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2017_2_5)
3. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ : монографічне дослідження / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 1999. 352 с.
4. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посіб. : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Київ, 2017. Ч. 14. Електронна взаємодія органів публічної влади / [С. П. Кандзюба, О. М. Хошаба, Ю. Б. Пігарев]. 60 с.
5. Конституція України : прийнята 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

### Анотація

**Кирик І. С. Правова природа взаємодії Національної поліції України та Державної міграційної служби у сфері протидії неконтрольованій міграції.** – Стаття.

Автор розглядає управління міграцією, контроль за переміщенням населення у внутрішньо державному та міжнародному масштабах як комплексне правове явище, регулювання, здійснення якого потребує спільної участі різних владних інститутів. Вивчається теоретичні питання взаємодії в державному управлінні та системи її ознак, правовий статус Національної поліції та Державної міграційної служби, горизонтальні та вертикальні управлінські зв'язки між ними. За наслідками систематизації характеристик правової природи взаємодії Національної поліції та Державної міграційної служби України, формується їх перелік.

*Ключові слова:* взаємодія, міграція, неконтрольована міграція, правова природа, Національна поліція, Державна міграційна служба.

### Аннотация

**Кирик И. С. Правовая природа взаимодействия Национальной полиции Украины и Государственной миграционной службы в сфере противодействия неконтролируемой миграции.** – Статья.

Автор рассматривает управление миграцией, контроль за перемещением населения во внутренне государственном и международном масштабах как комплексное правовое явление, регулирования, осуществление которого требует совместного участия различных властных институтов. Изучаются теоретические вопросы взаимодействия в государственном

управлении и системы его признаков, правовой статус Национальной полиции и Государственной миграционной службы, горизонтальные и вертикальные управленческие связи между ними. По результатам систематизации характеристик правовой природы взаимодействия Национальной полиции и Государственной миграционной службы Украины, формируется их перечень.

*Ключевые слова:* взаимодействие, миграция, неконтролируемая миграция, правовая природа, Национальная полиция, Государственная миграционная служба.

### Summary

**Kyryk I. S. Legal nature of interaction between the National Police of Ukraine and the State Migration Service in the field of combating uncontrolled migration.** – Article.

The author considers migration management, controlling the movement of population domestically and internationally as a complex legal phenomenon, regulation, the implementation of which requires the joint participation of different governmental institutions. Theoretical issues of interaction in public administration and the systems of its features, the legal status of the National Police and the State Migration Service, horizontal and vertical administrative links between them are studied. According to the results of the systematization of the characteristics of the legal nature of the interaction between the National Police and the State Migration Service of Ukraine, their list is being formed.

*Key words:* interaction, migration, uncontrolled migration, legal nature, National Police, State Migration Service.

УДК [342.951:351.73](477)

**С. В. Книш**  
кандидат юридичних наук,  
завідувач кафедри загальнотеоретичних правових дисциплін  
Рівненського інституту Київського університету права НАН України

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПІДСТАВ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

**Постановка проблеми.** Як відомо, юридичні факти відіграють важливу роль у виникненні, зміні та припиненні всіх правових відносин у державі. Завдяки власному змістовному наповненню вони визначають характер і напрями подальшого розвитку правовідносин, зокрема й у сфері охорони здоров'я. Основною особливістю юридичних фактів, внаслідок існування яких виникають і розвиваються адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я, є те, що вони не пов'язані зі зверненням громадян до тих чи інших державних і недержавних інституцій, а виникають набагато раніше – з моменту початку здійснення публічного адміністрування сферою охорони здоров'я та за наявності необхідних передумов. Однак попри їх значущість, у теорії адміністративного права такі факти залишаються малодослідженою категорією, що пояснюється їх загальним характером і різноманіттям.

**Стан дослідження проблеми.** У науковій літературі специфіка підстав виникнення та подальший розвиток адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я майже не досліджувалися. Найчастіше вони розглядалися як юридичні факти, на підставі яких виникають і трансформуються всі види адміністративно-правових відносин без жодної деталізації. Підґрунтям для досліджень юридичних фактів у будь-якій сфері суспільного життя є наукові праці відомих теоретиків права (М. І. Козюбра, О. В. Петришин, О. Ф. Скакун, В. В. Сухонос, М. В. Цвік та ін.), які дали визначення юридичним фактам, охарактеризували та запропонували їх класифікацію. Проблематиці юридичних фактів та їх розвитку приділяється увага і в галузевих науках. Так, В. І. Теремецький у своїй праці розглядає особливості правових механізмів виникнення, зміни та припинення податкових правовідносин [1]. У медичній сфері слід відзначити працю З. С. Гладуна, який не лише визначив, а й конкретизував підстави виникнення правовідносин у сфері охорони здоров'я (правомірні та неправомірні дії, події) [2]. Здобутки вказаних та інших учених стали основою цього дослідження.

**Мета статті** – охарактеризувати підстави виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я шляхом визначення рис указаних правовідносин.

Ця мета досягається завдяки постановці та вирішенню основного завдання – виокремити конкретні риси й обставини, які є причиною схожих процесів розвитку адміністративних правовідносин у сфері охорони здоров'я.

**Виклад основного матеріалу.** Юридичні факти є конкретними життєвими обставинами, які можуть залежати від волевиявлення (бути його наслідками) чи наставати незалежно від волі особи. Утім, у будь-якому разі вони передбачаються в правовій нормі. Прикладом безпосереднього волевиявлення особи є донорство крові чи її компонентів, яке у чинному законодавстві визначено як добровільний акт (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про донорство крові та її компонентів» [3]), тобто як вчинок, що залежить від особистого переконання (бажання) людини. Водночас деякі медичні процедури щодо особи можуть здійснюватися незалежно від її волі чи взагалі за відсутності згоди. Насамперед, ідеться про примусове лікування, яке найчастіше застосовується до осіб, хворих на наркоманію, та здійснюється лише за наявності судового рішення за умови, якщо така особа «продовжує вживати наркотичні засоби без призначення лікаря і порушує права інших осіб» (п. 10 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними») [4].

Як і будь-яким іншим явищам і об'єктам, юридичним фактам властиві індивідуальні ознаки. Сукупність таких ознак, унаслідок яких виникають і розвиваються адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я, яскраво простежується на прикладі проведення процедури атестації отримання звання «лікар-спеціаліст». Вона проводиться з метою визначення теоретичних знань, практичних умінь і навичок спеціальною комісією, що створюється при закладі охорони здоров'я. Ознака індивідуальності проявляється в тому, що такий факт, як отримання звання лікаря-спеціаліста, в повному обсязі задовольняє інтерес особи, яка бажає отримати таке звання, та сприяє реалізації її права на отримання відповідного документа, що його підтверджує. Водночас орган, який надає вказане звання від імені держави, реалізує завдання щодо створення умов для забезпечення населенню конституційних прав на здоров'я та життя. Така процедура систематично повторю-

ється, оскільки призначається для задоволення професійних потреб кожного лікаря, а також регламентується Положенням про порядок проведення атестації лікарів, затвердженим наказом Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) від 02.10.2015 № 650 [5]. Засідання комісії протоколюється, а результати оформлюються у відповідному рішенні про присвоєння звання лікаря-спеціаліста чи відмову в його присвоєнні. У разі ухвалення позитивного рішення лікарю видається сертифікат, отримавши який він набуває право ставати учасником специфічних правовідносин у сфері охорони здоров'я щодо організації та надання медичної допомоги.

Множинність і неоднорідність існуючих у теорії права юридичних фактів дозволяє проаналізувати їх класифікацію з урахуванням специфіки сфери охорони здоров'я за такими критеріями.

1. За вольовою ознакою – це юридичні дії, які відображаються в правомірних або неправомірних діях особи, наприклад, ухвалення рішення про ліквідацію закладів системи охорони здоров'я або порушення лікарем протоколу лікування. Як відомо, правомірні дії особи, здійснення яких завжди має на меті досягнення конкретного результату, поділяються на юридичні акти (ухвалення правового акту, призначеного для врегулювання адміністративних правовідносин у сфері охорони здоров'я) та юридичні вчинки (складання Присяги лікаря). За галузевою належністю правомірні дії поділяються на профілюючі, процесуальні, спеціальні, такі, що можуть бути здійснені особисто або через представника, мати чи не мати документальне оформлення та виражатися у формі діянь, мовчання й жестів. Юридичні вчинки передбачають настання правових наслідків поза волею суб'єктів. Неправомірні дії як юридичні факти, тобто правопорушення, можуть бути вчинені однією чи декількома особами як навмисно, так і необережно, мати різні об'єкти посягання та мотив, а також передбачатися різними галузями права. Юридичні події (стихійні лиха, землетруси, епідемії та ін.) не залежать від волі особи, оскільки являють собою життєві обставини, що мають юридичне значення, зокрема й у сфері охорони здоров'я, адже спричиняють ухвалення максимально ефективних управлінських рішень з метою консолідації кадрових і матеріальних потужностей у вказаній сфері для подолання наслідків таких подій. Водночас юридичні події можуть наставати як унаслідок людської діяльності, так і без такої. Відповідно до цієї обставини юридичні події поділяються на відносні й абсолютні, а також на унікальні та періодичні, випадки та явища, персональні, колективні й масові, зворотні та незворотні. Обставини – це складні юридичні факти, до яких водночас належать юридичні дії та події. Так, до-

рожньо-транспортна пригода з потерпілими може призвести до низки наслідків, а саме проведення процедур трансплантації органів, донорства крові, хірургічних операцій тощо. Строки як юридичні факти можуть бути імперативними (такими, що не підлягають зміні) та диспозитивними (такими, які можуть бути змінені), визначеними, відносно визначеними та невизначеними. У сфері охорони здоров'я це можуть бути строки, протягом яких особа підлягає вакцинації згідно з Календарем профілактичних щеплень [6].

2. За фактом наявності чи відсутності життєвих обставин юридичні факти поділяються на позитивні (суспільно-значущі обставини) та негативні (відсутність обставин, необхідних для вчинення правомірних і корисних дій). Наприклад, ідеться про належне оформлення надання згоди донора на вилучення з його тіла анатомічних матеріалів або ж відмову реципієнта від застосування трансплантації, що може призвести до суттєвого погіршення його стану.

3. Залежно від правових наслідків юридичні факти можуть бути поділені на правоутворюючі (отримання особою диплому лікаря), правозмінюючі (видача листка непрацездатності), правоприпиняючі (звільнення з посади начальника управління охорони здоров'я місцевої державної адміністрації) та правові стани (завдяки ним особа набуває прав та обов'язків, наприклад установлення факту інвалідності з подальшим визначенням ступеня втрати здоров'я).

4. За складом юридичні факти можуть бути простими (передбачаються в нормах однієї галузі законодавства, наприклад адміністративної – йдеться про укладення угоди між приватною медичною установою та Національною службою здоров'я України щодо компенсації вартості лікування особи на підставі декларації) та складними (у цьому разі юридичні факти передбачаються нормами декількох галузей законодавства, наприклад трудові правовідносини у сфері охорони здоров'я регулюються нормами як трудового, так і адміністративного права).

З юридичними фактами також пов'язано інші юридичні категорії, від наявності чи відсутності яких залежать виникнення, зміна та припинення правовідносин. Йдеться про презумпції та фікції.

Під презумпцією розуміють «закріплене в законі припущення про наявність чи відсутність певних фактів, що мають юридичне значення» [7, с. 373]. Вони поділяються на такі, що можуть або не можуть бути спростовані, загальноправові, міжгалузеві, галузеві презумпції та презумпції правових інститутів, юридичні та фактичні презумпції, матеріально-правові та процесуально-правові презумпції [7, с. 373–374]. Юридичні презумпції у сфері охорони здоров'я можуть бути передбачені в нормативно-правових актах.

На існування презумпції проти регресивних заходів указує у загальному коментарі про право на охорону здоров'я Комітет з економічних, соціальних і культурних прав як орган, уповноважений Організацією об'єднаних націй здійснювати контроль за дотриманням положень Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права. Зокрема, ст. 12 закріплює право кожної особи на максимально високий реальний рівень фізичного та психічного здоров'я [8]. Сутність цієї презумпції полягає в тому, що «поряд із зобов'язанням поступової реалізації, передбачається, що країни-учасниці не повинні вживати будь-які регресивні заходи. Це означає, що як тільки країна впровадила заходи з реалізації права на охорону здоров'я, вона повинна тільки розширяти сферу дії цих заходів, а не зупинитись на досягнутому або зменшувати їх доступність» [9, с. 12]. Також до Кабінету Міністрів України подано петицію про впровадження в чинне законодавство у сфері охорони здоров'я презумпції згоди у сфері трансплантології, яку сьогодні підписало майже 200 осіб (із 25 000) [10].

Юридична фікція – це «фактично неіснуюче положення, що має юридичне значення в силу того, що право визнає його існуючим» [11, с. 69]. Прикладом юридичних фікцій може бути нормативне закріплення переліку захворювань та дефектів, за наявності яких особа може отримати статус інваліда I, II або III групи. Відповідно до п. 3.4 Інструкції про встановлення груп інвалідності, затвердженої наказом МОЗ України 05.09.2011 № 561, третя група інвалідності надається за умови відсутності або сліпоти одного ока, двобічної глухоти, стійкої трахеостоми чи афонії органічного генезу, стенозу гортані II–III ступенів внаслідок травматичного або інфекційного ураження нервово-м'язового апарату гортані з одно- або двобічним парезом і стійкою дистонією; дефекту щелепи чи твердого піднебіння, якщо протезування не забезпечує жування; за наявності спотворюючих обличчя рубців і дефектів, які не піддаються хірургічно-косметологічній корекції [12].

Таким чином, наявність юридичних фактів відіграє визначальну роль для виникнення зміни та припинення всіх без винятку видів правових відносин, включно з адміністративними. У науці адміністративного права їх так само поділяють на дії (правомірні, неправомірні) та події [13, с. 39], які можуть призвести до виникнення, зміни та припинення правовідносин [14, с. 19]. Загальна характеристика підстав виникнення, зміни, розвитку й припинення правових та адміністративно-правових відносин може бути уточнена залежно від сфери їх виникнення. Адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я пов'язані з управлінськими процесами, такими як ухвалення нормативно-правових актів, які регламентують

медичну та фармацевтичну діяльність; забезпечення загальнодоступності медичних послуг (медичної допомоги); забезпечення якості та безпеки медичних і фармацевтичних послуг; визначення та забезпечення гарантованого державою обсягу медичних послуг і ліків, які сплачуються з державного бюджету; державний контроль і нагляд в галузі охорони здоров'я.

Передумовою виникнення адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я є система соціальних цінностей, елементами якої є здоров'я та життя кожної людини. Спеціальні умови складаються з такого: 1) з адміністративно-правових норм, які регулюють правовідносини у сфері охорони здоров'я та ґрунтуються на відповідних приписах Основного закону держави; 2) із правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб, яка складається з правоздатності, дієздатності та деліктоздатності. При цьому правосуб'єктність як передумова виникнення вказаних відносин не є обов'язковою умовою, що впливає зі специфіки сфери їх існування, адже медична допомога надається будь-якій особі, незважаючи на наявність у неї всіх елементів правосуб'єктності або часткову обмеженість (наприклад, малолітні або особи, над якими в судовому порядку встановлено піклування).

Залежно від волевиявлення суб'єкта юридичні факти, що призводять до виникнення та трансформації адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я, можна поділити на правомірні та неправомірні юридичні діяння (дії та бездіяльність) і юридичні події (унікальні та періодичні, випадки та явища, персональні й колективні, зворотні та незворотні). Правомірними юридичними діяннями у сфері охорони здоров'я можуть бути укладення договору про вибір лікаря, проведення санітарно-епідеміологічної перевірки, видання нормативно-правових актів із метою покращення ефективності роботи закладів охорони здоров'я в межах і в порядку, передбачених чинним законодавством, надання пропозицій в процесі обговорення питань з удосконалення державної політики у сфері охорони здоров'я тощо. Таким чином, під правомірними юридичними діяннями у сфері охорони здоров'я необхідно розуміти діяння фізичних і юридичних осіб, регламентовані нормами адміністративного права. Неправомірні юридичні діяння передбачають порушення встановлених законодавчих положень. Йдеться про порушення норм адміністративного права у сфері охорони здоров'я (наприклад, умисне непроходження медичного огляду чи обстеження особою, яка систематично зобов'язана його проходити, або продаж лікарського засобу без рецепта за обов'язкової умови його наявності). До подій як різновиду юридичних фактів, що є підставами виникнення зміни та припинення адміністративно-правових відносин, можна також віднести стихійні та при-



родні лиха, які впливають на здоров'я й санітарно-епідеміологічне благополуччя населення (тайфуни, циклони, землетруси та навіть звичайна зміна гідрометеорологічної ситуації). У таких випадках завдання держави полягає в оперативному реагуванні на подію для того, щоб мінімізувати її негативні наслідки, серед іншого пов'язані зі шкодою для здоров'я населення. Це залежить від якісної роботи всієї системи охорони здоров'я.

Для юридичних фактів також є характерною термінологічна визначеність (йдеться про строки, які можуть бути імперативними чи диспозитивними). Водночас правомірні юридичні діяння поділяються на юридичні вчинки та юридичні акти. Останні є більш характерними для адміністрування у сфері охорони здоров'я, що пояснюється особливостями управлінської діяльності, яка реалізується переважно шляхом видання наказів, вказівок і розпоряджень. Неправомірні юридичні діяння у сфері охорони здоров'я призводять до виникнення адміністративно-деліктних відносин. Що стосується строків (як юридичних фактів), то у сфері охорони здоров'я переважають саме імперативні строки, оскільки лише шляхом установлення визначених строків стає можливим регулювання адміністративно-правових відносин.

**Висновки.** Отже, юридичні факти як підстави виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я характеризуються такими рисами.

1. У більшості випадків виникнення юридичних фактів обумовлюється волевиявленням спеціального суб'єкта адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я – держави (виникнення управлінської діяльності у сфері охорони здоров'я). Найяскравішим прикладом державного волевиявлення (публічного управління) як підстави, що впливає на виникнення та розвиток адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я, є проведення медичної реформи, спрямованої на приведення національної системи охорони здоров'я у відповідність до міжнародних стандартів.

Викладене свідчить, що адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я виникають із моменту початку здійснення управлінської діяльності у відповідній сфері (на противагу факту звернення громадянина за медичною допомогою як однієї зі сторін адміністративно-правових відносин). Підтвердження цього є той факт, що декларація про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу, є формою цивільного договору, адже суб'єкти укладення договору мають рівне юридичне становище, оскільки не підпорядковуються один одному. Водночас із моменту укладання декларації про вибір лікаря виникають адміністративно-правові відносини між іншими суб'єктами: з однієї сторони Національною службою охорони здоров'я України як розпорядником

бюджетних коштів, що пішли на відшкодування державою коштів, витрачених на надання медичної допомоги громадянам, та закладами системи охорони здоров'я незалежно від форми власності – з іншої. Зі свого боку затвердження типової форми адміністративного договору свідчить про існування юридичних передумов їх укладення [15, с. 300], що так само є наслідком публічного управління.

2. Волевиявлення держави як спеціального суб'єкта у сфері охорони здоров'я у формі життєвих обставин знаходить своє вираження в законах і підзаконних нормативно-правових актах, відомчих наказах і розпорядженнях органів державної влади та місцевого самоврядування, а також інших державних і недержавних суб'єктів, що провадять медичну діяльність і надають медичну допомогу. Прикладом має стати довгоочікуваний закон, присвячений державним фінансовим гарантіям медичного обслуговування населення. Саме цей закон має закласти основи низки управлінських процесів у сфері охорони здоров'я, пов'язаних із забезпеченням надання населенню можливості отримання медичних послуг і лікарських препаратів за програмою медичних гарантій та започаткування роботи електронної системи охорони здоров'я тощо.

3. Зміст юридичних фактів охоплює конкретну чи абстрактну модель життєвих обставин, пов'язаних із захворюванням осіб, травмуванням, отруєннями, патологічними та фізіологічними станами, організацією надання медичної допомоги, здійснення медичної діяльності та необхідністю вдосконалення вказаних процесів. Так, необхідність оновлення національної системи охорони здоров'я зумовлюється скороченням показників тривалості життя громадян, унаслідок ведення нездорового способу життя, поширення інфекційних захворювань, надання медичних послуг низької якості, встановлення надмірно високої ціни на лікарські засоби та застарілістю системи охорони здоров'я, пронизаної корупційних явищами.

4. Настання юридичних фактів призводить до виникнення, зміни чи припинення адміністративних правовідносин організаційно-розпорядчого характеру. Необхідність перебудови системи охорони здоров'я в Україні супроводжується створенням, реорганізацією та ліквідацією багатьох її закладів. Лише внаслідок утворення Центру громадського здоров'я МОЗ України було ухвалено рішення про приєднання до нього понад десяти закладів системи охорони здоров'я [16].

5. Юридичні факти можуть бути наслідком отримання громадянином спеціальних статусів, пов'язаних зі станом здоров'я, а також, відповідно, набуттям сукупності прав та обов'язків (наприклад, визнання особи непрацездатною чи отримання інвалідності).

6. Юридичні факти в цьому випадку є сполучною ланкою між суспільними зв'язками та правовими нормами, в результаті чого виникають та отримують подальший розвиток адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я.

Дослідження юридичних фактів як підстав виникнення та розвитку адміністративних правовідносин у сфері охорони здоров'я ускладнюється наявністю різних видів правових відносин, що існують у межах зазначеної сфери, тому подальші наукові пошуки повинні здійснюватись у напрямі з'ясування проблем розмежування видів правових відносин у сфері охорони здоров'я.

### Література

1. Теремецький В. І. Податкові правовідносини в Україні : монографія. Харків: Диска плюс, 2012. 648 с.
2. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2005. 460 с.
3. Про донорство крові та її компонентів: закон України від 23.06.1995 № 239/95-ВР в ред. від 28.06.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/239/95-%D0%B2%D1%80>.
4. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними: закон України 15.02.1995 № 62/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62/95-%D0%B2%D1%80>.
5. Про внесення змін до Положення про порядок проведення атестації лікарів: наказ МОЗ України від 02.10.2015 № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0176-16>.
6. Про порядок проведення профілактичних щеплень в Україні та контроль якості й обігу медичних імунобіологічних препаратів: наказ МОЗ України від 16.09.2011 № 595. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1159-11>.
7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
8. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: від 16.12.1966. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
9. Сенюта Г. Я. Охорона здоров'я і права людини : ресурс. посіб. Львів: Вид-во ЛОБФ «Медицина і право», 2015. 989 с.
10. Презумпція згоди у сфері трансплантології (пересадка органів або тканин від донора). Електронні петиції: сайт. Кабінет Міністрів України. URL: <https://petition.kmu.gov.ua/m/Petition/View/835>.
11. Сухонос В. В. Теорія держави і права : конспект лекцій. Суми: Ініціатива, 2002. 96 с.
12. Про затвердження Інструкції про встановлення груп інвалідності : наказ МОЗ України 05.09.2011 № 561. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1295-11>.
13. Середа В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навч. посіб. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
14. Коломощь Т. О. Адміністративне право України : підручник. Київ: Істина, 2008. 457 с.
15. Загальне адміністративне право : підручник / Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
16. Про утворення державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України»: наказ МОЗ України від 18.09.2015 № 604. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0604282-15>.

### Анотація

**Книш С. В. Загальна характеристика підстав виникнення та розвитку адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я.** – Стаття.

Наголошено на виключному значенні юридичних фактів для виникнення, розвитку, зміни та припинення адміністративно-правових та інших видів правовідносин у сфері охорони здоров'я. Обґрунтовано думку, що з'ясування сутності юридичних фактів та їх характеристика не лише сприяють формуванню об'єктивного уявлення про зміст адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я, а і позитивно позначаються на нормотворчому процесі. Охарактеризовано юридичні факти, на підставі яких виникають і розвиваються адміністративні правовідносини в зазначеній сфері, як такі, що існують з моменту початку здійснення публічного адміністрування сферою охорони здоров'я за наявності необхідних передумов.

**Ключові слова:** юридичні факти, адміністративно-правові відносини, сфера охорони здоров'я, класифікація правових відносин, види правових відносин.

### Аннотация

**Книш С. В. Общая характеристика оснований возникновения и развития административно-правовых отношений в сфере здравоохранения.** – Статья.

Подчеркнуто исключительное значение юридических фактов для возникновения, развития, изменения и прекращения административно-правовых и других видов правоотношений в сфере здравоохранения. Обосновано мнение, что выяснение сущности юридических фактов и их характеристика не только способствуют формированию объективного представления о содержании административно-правовых отношений в сфере здравоохранения, а и положительно сказываются на нормотворческом процессе. Охарактеризованы юридические факты, на основании которых возникают и развиваются административные правоотношения в указанной сфере, как существующие с момента начала осуществления публичного администрирования сферы здравоохранения при наличии необходимых предпосылок.

**Ключевые слова:** юридические факты, административно-правовые отношения, сфера здравоохранения, классификация правовых отношений, виды правовых отношений.

### Summary

**Knysh S. V. General characteristics of the grounds for the origin and development of administrative and legal relations in the health care sector.** – Article.

It has been emphasized on the crucial importance of legal facts for the origin, development, alteration and termination of administrative and other types of legal relations in the health care sector. The author has grounded the thought that the clarification of the essence of legal facts and their characteristics both contribute to the formation of an objective view about the content of administrative and legal relations in the health care sector, and have a positive impact on the rule-making process. The author has characterized legal facts, which are the basis for the origin and development of administrative legal relations in the said sector that exist from the moment of commencement of public administration of the health care sector with the necessary prerequisites.

**Key words:** legal facts, administrative and legal relations, health care sector, classification of legal relations, types of legal relations.

УДК 347.97

*Д. В. Крилов**доктор економічних наук,**докторант Науково-дослідного інституту публічного права*

## МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Європейська ідентичність Українського народу та незворотність європейського й євроатлантичного курсу нашої держави, що закріплені в Конституції України [1], вимагають численного реформування у підходах до управління державним апаратом. Вагомим напрямком цієї роботи, зокрема, є формування та реалізація державної податкової політики. Адже саме завдяки податковій політиці держава може стимулювати господарську активність, завдавати поштовх для створення необхідної кон'юнктури на ринку, підтримувати сприятливі умови для розвитку пріоритетних галузей економіки, регулювати наповнення бюджету. Проте, при складанні Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки визнано, що бюджетно-податкова політика на сучасному етапі розвитку нашої країни є непередбачуваною у середньостроковій перспективі. Як наслідок, платники податків не знають, які податки будуть запроваджені найближчим часом, державні установи не знають, який обсяг коштів буде їм доступний у середньостроковій перспективі, а громадяни не знають, на які цілі будуть виділятися бюджетні кошти та які послуги вони можуть отримати [2]. Одним із пріоритетних напрямів, закріплених у зазначеній Стратегії, є забезпечення послідовності та передбачуваності бюджетної та податкової політики. В свою чергу такий стан речей обумовлює порушення на науковому рівні розгляду питання щодо формування мети і завдань державної податкової політики із подальшою можливістю закріплення останніх на законодавчому рівні.

**Аналіз останніх досліджень.** Правові основи державної податкової політики, засади керування податковою системою, принципи та елементи системи оподаткування досліджували такі провідні науковці, як: О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, О.Р. Барін, О.С. Башняк, Ю.П. Битяка, А.О. Безпалова, Л.К. Воронова, О.П. Гетманець, М.І. Дамірчиєв, О.В. Джафарова, Е.С. Дмитренко, О.О. Дмитрик, М.В. Жернаков, А.Й. Іванський, Л.М. Касьяненко, О.В. Клименко, А.Т. Ковальчук, А.Т. Комзюк, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, В.Я. Малиновський, Д.Г. Мулявка, А.А. Нечай, С.О. Ніщима, О.П. Орлюк, В.П. Петков, М.О. Перепелиця, А.О. Поляничко, Н.Ю. Пришва, Т.О. Проценко, О.Р. Радішевська, Л.А. Савченко, В.І. Скоробагач, В.В. Хошуляк, А.О. Храбров, Т.Я. Цимбал,

Н.К. Шапгала, С.О. Шатрава, Н.Я. Якимчук та багато інших. Дана робота, при формуванні мети державної податкової політики та її завдань, спирається на наукові надбання вище перелічених авторів.

**Виклад основного матеріалу.** Оскільки дане дослідження сфокусоване відразу на двох важливих складових державної податкової політики, а саме, на її меті та завданнях, то доцільним буде охарактеризувати зміст цих понять та висвітлити їх взаємне відношення і різницю.

Починати доцільно з поняття «мета», постановка якої логічно передують формулюванню завдань. Словник Української мови 1973 року надає таке визначення слову «мета» – те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти (тобто ціль) [3, с. 683]. Філософський енциклопедичний словник 2002 року визначає мету, як усвідомлене передбачення бажаного результату діяльності, яке зумовлює пошук засобів і шляхів його досягнення [4, с. 371]. У Вікіпедії зазначено, що слово мета походить від лат. «meta» та означає стан в майбутньому, котрий можливо змінити відносно теперішнього та варто, бажано або необхідно досягнути. Тим самим мета є бажаною кінцевою точкою процесу, як правило дії людини. З досягненням мети пов'язаний успіх проекту, або важливої роботи [5]. Варте уваги визначення надає поняттю «мета» Д. Приймаченко – це кінцевий стан або результат, що державні органи прагнуть досягти і саме вони характеризують наміри та спрямованість політики [6, с. 29]. Тож, виходячи з наведених визначень, під метою можна розуміти ідеальний уявний результат, на досягнення якого мають бути спрямовані активні цілеспрямовані дії людини, або держави. Д. Приймаченко розвиває свої погляди на це питання та визначає основні ознаки, що мають характеризувати категорію мети. А саме, мета: 1) відіграє роль рушійної сили, яка спонукає до діяльності; 2) є не тільки каталізатором діяльності, а й фактором, що існує та впливає на весь хід діяльності; 3) мета активно впливає на організацію та структуру діяльності; 4) спонукає до пошуку найбільш оптимальних засобів та способів діяльності; 5) виконує функцію керівних засад, що упорядковують та регулюють діяльність [6, с. 91].

Окреслені ознаки характеризують мету як поняття та в подальшому можуть слугувати базою для відмежування цього поняття від сутності терміну «завдання». Проте, за необхідне вважаємо

зазначити, що мета будь-якої державної політики, країни орієнтованої на європейські цінності та демократичні засади, має бути зосереджена на досягненні важливих і корисних цілей для людини та громадянського суспільства в цілому. При цьому, оскільки суспільство складається з різних соціальних груп населення, які мають різні й не узгоджені між собою потреби, то постановка мети перетворюється на складний процес, який повинен враховувати багато факторів. Серед яких: чітке окреслення потреб суспільства, їх впорядкування і збалансованість, реалістичність та досяжність бажаних результатів, позитивна спрямованість і розуміння сукупності правових засобів, застосування яких дозволить досягти обраних цілей, а також окреслення чітких ознак, які будуть свідчити про досягнення поставленої мети.

Аналізуючи зміст податкового законодавства України звернемося до ст. 3 Податкового кодексу, у якій зазначено, що податкове законодавство України складається з: Конституції України; Податкового кодексу України; Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи у частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України; чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; нормативно-правових актів, прийнятих на підставі та на виконання (Податкового) Кодексу та законів з питань митної справи; рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, прийнятих за правилами, встановленими Податковим кодексом [7].

У перелічених кодексах хоча і йдеться про державну податкову політику, але не наводиться її визначення та не формалізується її мета. Водночас з тим, електронний пошук, заданий по законодавству України за параметрами «податкова політика у назві документа», видає 49 окремих документів. Що безумовно свідчить про теоретичну та практичну важливість зазначеної категорії. Це обумовлює потребу у проведенні подальшого поглибленого аналізу законодавства та пошуку визначень споріднених термінів. Оскільки одним з важливих пріоритетних питань, яких стосується державна податкова політика, є бюджетна децентралізація, то доцільним буде звернути увагу на норми, що регулюють питання визначення такої категорії як «державна регіональна політика».

Так в Указі Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» визначена головна мета державної регіональної політики [8]. Під нею розуміється створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення

рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

В свою чергу, Закон України «Про засади державної регіональної політики» метою останньої визначає – створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання [9].

Окрім того в ст. 10 Господарського кодексу України, яка визначає основні напрями економічної політики держави, закріплено, що податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів [10].

Спираючись на вище викладене, можна відзначити, що категорія державної податкової політики в Україні на законодавчому рівні недостатньо конкретизована, а її мета потребує подальшого уточнення. За для вирішення цього питання звернемося до теоретичних напрацювань науковців, щодо розкриття сутності категорії податкової державної політики та визначення її мети.

По перше, увагу на себе звертає велика кількість досліджень присвячених державній податковій політиці з боку економістів, фінансистів, політологів, спеціалістів з державного управління та фахівців із інших галузей знань.

Наприклад, С. Майстро вважає, що державна податкова політика – це діяльність держави зі встановлення, правового регламентування та організації стягнення податків і зборів, метою якої є формування централізованих фінансових ресурсів держави у процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту [11, с. 2]. Вірно за своєю сутністю визначення, проте не може задовольнити нас повністю, оскільки визначає мету податкової політики фактично через її функцію.

Я. Литвиненко в посібнику виданому міжрегіональною академією управління персоналом, тлумачить податкову політику держави, як невід'ємну складову фінансової політики. На його думку вона не має самостійного характеру, оскільки податки, як інструмент впливу на економіку, застосовується в комплексі з іншими ме-

тодами її регулювання. Система оподаткування це лише частина загальної податкової політики держави. А загалом, податкова політика – це система відносин, які складаються між платником податку і державою, а також стратегія їх дій у різних умовах господарювання та економічних системах [12, с. 4]. Не має підстав не погоджуватися з місцем, яке Я. Литвиненко відводить державній податковій політиці серед інших видів політик, проте наведене визначення безумовно потребує логічного продовження за для обґрунтування мети податкової політики.

Докладне визначення податковій політиці надає О. Зельдіна, розкриваючи її, як один із основних напрямків державної економічної політики, що спрямований на забезпечення економічного обґрунтування податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів [13, с. 103]. Акцент, зроблений О. Зельдіною на дотриманні конституційних прав громадян, поглиблює розкриття змісту відносин, що виникають між платником податків та державою.

В свою чергу, В. Удяк розглядає податкову політику, як правову категорію та пов'язує її зміст вже ні з правами окремих громадян, а із загальним суспільним добробутом. Під державною податковою політикою він розуміє законодавчо регламентовану цілеспрямовану діяльність державних органів, наділених фінансово-правовою компетенцією у галузі оподаткування, щодо встановлення, правової регламентації та організації надходжень податків і зборів до централізованих фондів грошових ресурсів держави у достатніх розмірах, необхідних державі для виконання покладених на неї завдань і функцій з метою стимулювання економічного зростання та суспільного добробуту [14, с. 117].

В. Литвин, розглядаючи питання удосконалення механізмів реалізації державної податкової політики, слушно підкреслює, що однією з головних умов формування податкової політики повинна бути оцінка економічних відносин, які складаються між державою і платниками податків під впливом податкового механізму [15].

Відзначає суспільну спрямованість державної податкової політики і Ю. Руденко, розглядаючи податкову політику, як явище, яке має потужну суспільну функцію, є системою правових, економічних і організаційно-контрольних заходів органів публічної влади щодо встановлення та стягнення податків і податкових платежів із метою формування фінансової бази держави для подальшого виконання покладених на неї завдань і функцій, стимулювання соціально-економічного

розвитку, забезпечення національної безпеки, надання суспільних послуг населенню, які виробляються та коригуються на основі взаємодії державної влади та інститутів громадянського суспільства [16, с. 98].

Тож, відмітимо, що у теорії податкового права та оподаткування існує чимало визначень податкової політики. Із цього приводу І. Майбуров пропонує таке групування доктринальних поглядів на це питання [17, с. 15-17]:

1) вузькоспрямований підхід (відрізняється прагненням обмежити сферу застосування податкової політики виключно сферою податків; підхід використовується у більшості словників та у визначеннях таких вчених, як В. Опарін, Г. Поляк, Г. П'ятаченко, А. Романов, М. Романовський, А. Толкушкін, В. Федосов) [18, с. 18];

2) функціонально-цільовий підхід (відрізняється виділенням функціональних можливостей та (або) економічної сутності податків, зазначенням поточних цілей реалізації податкової політики (його підтримують І. Александров, І. Кучеров, В. Пансков);

3) стратегічно-орієнтований підхід (відрізняється виокремленням цільових стратегічних орієнтирів, перспективних вимог та (або) рамкових обмежень податкової політики» (підтримують, наприклад, В. Ковальов, Н. Лук'янова, І. Майбуров, Л. Павлова, Д. Черник).

Процитовані вище визначення більшою мірою відносяться до стратегічно-орієнтованого підходу. Це обумовлено тим, що саме він дозволяє проаналізувати та сформулювати розуміння мети державної податкової політики найбільш повно.

Спираючись на проведений аналіз, краще обґрунтованою видається думка О. Баріна. Він вбачає головну мету податкової політики України у формуванні фінансово та податково спроможних бюджетів та стимулюванні економічного розвитку. На думку О. Баріна податкова політика повинна забезпечувати вирішення двоєдиного завдання. З одного боку – це встановлення оптимальних податків, які не стримуватимуть розвиток підприємства, а, з іншого, – забезпечення надходження до бюджету коштів, достатніх для задоволення державних та місцевих потреб. Тому головним завданням податкової політики є встановлення балансу між двома чинниками, якими визначається потреба у податках: необхідністю фінансового забезпечення виконання державою у цілому притаманних їй завдань та функцій, вирішенням соціально-економічних завдань [19, с. 167-168].

Орієнтація України на європейські стандарти життя та вихід на провідні позиції у світі закріплено у меті Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [20]. Створення прозорої системи оподаткування є важливою складовою «вектору розвитку» визначеною у згаданій Стратегії.

На підставі вищенаведеного, мета державної податкової політики полягає у забезпеченні високого рівня якості життя людей на всій території України, створенні умов для сталого розвитку національної економіки, охороні податкових інтересів держави. Особливість державної податкової політики полягає у необхідності віднаходження оптимального співвідношення між податковим навантаженням з метою наповнення бюджету з одного боку та сприянням гідному рівню життя громадян, забезпеченню прав, свобод та законних інтересів громадян з іншого.

Визначена мета податкової політики слугує вектором для зусиль держави в сфері податків. Проте, для її досягнення необхідно забезпечити виконання низки послідовних дій. Ці дії і становлять сутність поняття «завдання», яке тісно пов'язане із метою та є в певному сенсі похідним від неї. Таке визначення терміну «завдання» підкріплюється змістом, який вкладається у це поняття словником української мови: завдання – це наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи [21].

Важливо зазначити, що податкова політика реалізується у межах діяльності компетентних суб'єктів. Так, суб'єктами податкової політики в Україні є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; органи державної виконавчої влади; місцеві, сільські, селищні ради, об'єднані територіальні громади; юридичні та фізичні особи, фізичні особи-підприємці, які є платниками податків.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про Державну фіскальну службу України», на сьогоднішній день ДФС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику [22].

В свою чергу, О. Барін зазначає, що державна податкова політика повинна передбачати систему заходів, які провадяться урядом держави щодо певних короткострокових та довгострокових суспільних завдань. До довгострокових завдань належать досягнення економічного росту, максимального рівня зайнятості населення країни, росту рівня його добробуту. Короткостроковими завданнями можуть бути наповнення державного бюджету, досягнення його збалансованості, стимулювання інвестиційної діяльності тощо [19].

Окремої уваги заслуговує класифікація завдань державної податкової політики, яка розділяє усі завдання на дві великі групи: ті, що спрямовані на процес формування податкової політики, та ті, які пов'язані з її безпосередньою реалізацією.

До завдань спрямованих на формування податкової політики можна віднести:

– законодавчо-методичну, що передбачає розроблення пропозицій правових актів, норм, стандартів тощо з метою удосконалення правової та методичної бази у податковій сфері, шляхом спрощення податкового законодавства, усунення суперечностей та недоліків у ньому;

– моніторингову, що передбачає відслідковування та аналіз застосування норм Податкового кодексу України та інших нормативно-правових актів, які регламентують сферу оподаткування, а також усунення виявлених недоліків;

– адаптація норм Податкового кодексу до директив ЄС з ПДВ і специфічними акцизами (відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС);

– посилення контролю за наданням податкових пільг, введенні інвестиційних податкових пільг з урахуванням рекомендацій Єврокомісії;

– розширення бази та поглиблення прогресивності майнового оподаткування (від нього ухилитися важче, ніж від оподаткування доходів), як практичного втілення ідеї підвищення податкової справедливості на основі «включення» до податкової системи «податку на багатство» для збільшення доходів місцевих бюджетів;

– спрощення та автоматизація податкового адміністрування, удосконалення системи ризикоорієнтованого податкового контролю (в тому числі запровадженні непрямих методів податкового контролю), поліпшення відносин між податковими органами та платниками податків з урахуванням досвіду країн ЄС [23].

До завдань спрямованих на реалізацію державної податкової політики можна віднести: забезпечення публічно-сервісної діяльності (тобто адміністрування податків), здійснення правоохоронних завдань, юрисдикційні завдання, моніторингова функція тощо. До цієї групи завдань відносяться фактично всі дії, що проводить держава для втілення податкової політики. І чим чіткіше сформульовані практичні завдання, тим успішніше відбувається виконання завдань податкової політики.

**Висновки.** Підсумовуючи результати теоретичного дослідження можна зробити наступні висновки:

– термін «державна податкова політика» широко застосовується у нормативно-правових документах, проте не має чіткого законодавчого визначення. Податкова політика, як сфера наукової та практичної діяльності носить міжгалузевий характер;

– ознаками, які розкривають сутність та характеризують державну податкову політику є її мета і завдання;

– мета державної податкової політики – це комплексне поняття, мета спрямована на задоволення прав і законних інтересів людини, вона полягає у забезпеченні високого рівня якості життя

людей на всій території України, а також передбачає досягнення оптимального балансу між наповненням бюджету та підтримкою умов економічного зростання і підвищення суспільного добробуту;

– завдання державної податкової політики реалізуються у межах діяльності компетентних, визначених державою суб'єктів. Законодавчо-нормативна база містить перелік таких завдань різного ступеня деталізації для окремих суб'єктів;

– завдання державної політики класифікуються за широким спектром ознак: за функціональним критерієм, за змістом, за часом, за інституціональним критерієм, в залежності від складової мети податкової політики тощо;

– умовами ефективної реалізації державної податкової політики є чітке формулювання її мети та завдань.

### Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР Дата оновлення: 21.02.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254k/96-вр>.
2. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/142-2017-р>.
3. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1973. Т. 4. 840 с. URL: <http://sum.in.ua/s/meta>.
4. Філософський енциклопедичний словник / НАНУ. Інст.-т. філ. ім. Г.С. Сковороди; за ред. В.І Шинкарук. К.: Абрис, 2002. 744 с.
5. Веб-портал Вікіпедія «Мета». URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Мета>.
6. Приймаченко Д.В. Митна політика держави та її реалізація митними органами : моногр. / Д.В. Приймаченко. Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2006. 332 с.
7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Дата оновлення: 20.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n8773>.
8. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.
9. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
10. Господарський кодекс України від 16 01 2003 р. № 436-IV. Дата оновлення: 17.11.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/436-15>.
11. Майстро С.В., Майстро Р.Г., Майстро Д.С. Результативність та напрями удосконалення державної податкової політики в умовах економічних трансформацій. *Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку*. 2017. № 4(63)/2018. С. 1–7. URL: [http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-4/doc/2/2\\_2.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-4/doc/2/2_2.pdf).
12. Литвиненко Я.В. Податкова політика : Навч. посіб. К.: МАУП, 2003. 224 с. URL: [http://maup.com.ua/assets/files/lib/book/ou\\_21.pdf](http://maup.com.ua/assets/files/lib/book/ou_21.pdf).
13. Зельдіна О. Напрями модернізації податкової політики України. *Юридична Україна: фінанси, податки, бюджет*. 2017. № 2–34/2017. С.103–110. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/urykr\\_2017\\_2-3\\_15.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/urykr_2017_2-3_15.pdf).
14. Удяк В.І. Сутність податкової політики як правової категорії. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2013. №2(61). С.114–119. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Vnvudpsu\\_2013\\_2\\_17.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vnvudpsu_2013_2_17.pdf).
15. Литвин В.В. Теоретичні засади та удосконалення механізмів реалізації державної податкової політики України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1358>. DOI: 10.32702/2307-2156-2017.12.102.
16. Руденко Ю.М. Сутність податкової політики держави та вплив громадянського суспільства на її вироблення та реалізацію. *Серія: Державне управління*. 2017. №3(59). С. 94–99. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3\\_2017/19.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2017/19.pdf).
17. Податкова політика: теорія, методологія, інструментарій. Навчальний посібник / під редакцією д-ра екон. наук, проф. Іванова Ю.Б., д-ра екон. наук, проф. Майбурова І.А. Харків: ВД «ІНЖЕК», 2010. 492 с.
18. Крисоватий А.І. Податкова політика України: концептуальні засади теорії і практики : дис. ... докт. екон. наук. Київ, 2006. 437 с.
19. Барін О.Р. Правові основи податкової системи України: сучасний стан, основні елементи, принципи : дис. ... канд. юр. наук. Одеса, 2018. 197 с.
20. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>.
21. Словник української мови: в 11 томах. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1972. Т. 3. 744 с. URL: <http://sum.in.ua/s/zavdannja>.
22. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236-2014-п. Дата оновлення: 27.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/236-2014-п>.
23. Крисоватий А.І., Мельник В.М., Кошук Т.В. Сутність та концептуальні основи формування податкової політики в умовах євроінтеграційних процесів. *Науковий журнал «Економіка України»*. 2016. № 1(650). С. 35–51. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk\\_2016\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2016_1_4).

### Анотація

**Крылов Д. В. Мета та завдання державної податкової політики в Україні.** – Стаття.

Здійснене дослідження доводить, що основна мета державної податкової політики – це забезпечення прав і свобод людини. При вивченні підґрунтя цього положення, висвітлено вплив податкової політики держави на створення умов для сталого розвитку національної економіки та підвищення якості життя народу України. Розглянуто сучасні погляди вчених на мету та завдання податкової системи, що панують у науковій спільноті. Проаналізовано нормативні положення, викладені в законодавстві. На підставі зібраних та опрацьованих даних, окреслено завдання державної податкової політики в Україні, а також перелічені ознаки класифікації цих завдань.

*Ключові слова:* державна податкова політика, податки, мета, завдання.

### Аннотация

**Крылов Д. В. Цель и задачи государственной налоговой политики в Украине.** – Статья.

Проведенное исследование доказывает, что основная цель государственной налоговой политики – это обеспечение прав и свобод человека. При изучении основы этого положения, освещено влияние налоговой политики государства на создание условий для устойчивого развития национальной экономики и повышения

качества жизни народа Украины. Рассмотрены современные взгляды ученых на цели и задачи налоговой системы, господствующие в научном сообществе. Проанализированы нормативные положения, изложенные в законодательстве. На основании собранных и обработанных данных, очерчены задания государственной налоговой политики в Украине, а также перечислены признаки классификации этих заданий.

*Ключевые слова:* государственная налоговая политика, налоги, цель, задачи.

### Summary

**Krylov D. V. Purpose and objectives of the state tax policy in Ukraine.** – Article.

The conducted research proves that the main goal of the state tax policy is the protection of human rights and freedoms. In studying the basis of this provision, the impact of the state's tax policy on creating conditions for sustainable development of the national economy and improving the quality of life of the people of Ukraine is highlighted. The modern views of scientists on the purpose and tasks of the tax system prevailing in the scientific community are considered. The normative provisions set out in the legislation are analyzed. On the basis of the collected and processed data, the tasks of the state tax policy in Ukraine are outlined, as well as the signs of classification of these tasks.

*Key words:* state tax policy, taxes, purpose, tasks.



УДК 342.90

*Ж. М. Мельник-Томенко*  
здобувач кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів

## **ПРИНЦИПИ ГЛАСНОСТІ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ І ВІДКРИТОСТІ ІНФОРМАЦІЇ ЩОДО СПРАВИ: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ЇЇ ВИЗНАЧЕННЯ**

В тлумачних словниках української мови, слово «гласність» є абстрактним іменником слова «гласний», що означає «приступний для широкої громадськості; відкритий, публічний» [1, с. 80; 2, с. 244]. У свою чергу, слово «відкритість» – це властивість і стан за таким значенням слова «відкритий» як: а) прямий, відвертий, щирий (про вдачу, погляд і т. ін. або людину з такою вдачею); б) неприхований, нетаємний; явний; в) зовнішній; наземний тощо [2, с. 172]. Не важко звернути увагу на те, що зміст слова «гласність» розкривається у тому числі через слово «відкритий», що підтверджує «лінгвістичну близькість» відповідних засад адміністративного судочинства.

Разом з тим, варто відзначити, що у новій редакції КАС України, принципи гласності та відкритості розглядаються як окремі засади судочинства, що у тому числі підтверджується їх нормативною фіксацією в окремих статтях кодексу. В редакції КАС України від 03 жовтня 2017 року у ст. 10 «Гласність судового процесу» зазначено, що розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито, крім випадків, визначених цим Кодексом. Будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні. Від особи, яка бажає бути присутньою у судовому засіданні, забороняється вимагати будь-які документи, крім документа, що посвідчує особу. Особи, які бажають бути присутніми у судовому засіданні, допускаються до зали судового засідання до початку судового засідання та під час перерви. Суд може видалити із зали судового засідання осіб, які перешкоджають веденню судового засідання, здійсненню прав або виконанню обов'язків учасників судового процесу або судді, порушують порядок в залі судового засідання.

Слід звернути увагу на положення ч. 5 цієї статті, в якій так би мовити осучаснено такий аспект гласності як фіксування присутніми особами або представниками ЗМІ перебігу судового процесу. Зокрема, кодекс передбачає, що особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду<sup>1</sup>, але з урахуванням обмежень, встановлених цим Кодексом. Разом з цим, трансляція судового

засідання здійснюється з дозволу суду. Якщо всі учасники справи беруть участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції, здійснюється транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет в обов'язковому порядку. Натомість проведення в залі судового засідання фотозйомки, відеозапису, а також трансляція судового засідання повинні здійснюватися без створення перешкод у веденні засідання і здійсненні учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав [3].

Розгляд справи у закритому судовому засіданні проводиться у випадках, коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, необхідності захисту особистого та сімейного життя людини, а також в інших випадках, визначених законом. Про розгляд справи у закритому судовому засіданні постановляється ухвала. Суд ухвалою може оголосити судові засідання закритим повністю або оголосити закритою його частину.

Розгляд справи та вчинення окремих процесуальних дій у закритому судовому засіданні проводиться з додержанням правил здійснення адміністративного судочинства. Під час такого розгляду можуть бути присутні лише учасники справи, а в разі необхідності – свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі. Суд попереджає зазначених осіб про обов'язок не розголошувати інформацію, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбуваються в закритому судовому засіданні. Слід звернути увагу, що у випадку проведення закритого засідання, використання систем відеоконференц-зв'язку та транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет не допускається.

Якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація, для забезпечення нерозголошення якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні, вже є публічно доступною або обмеження доступу до інформації є безпідставним чи не відповідає закону, суд постановляє ухвалу про подальший розгляд справи у відкритому судовому засіданні.

Суд під час розгляду справи в судовому засіданні здійснює повне фіксування його перебігу

<sup>1</sup> У попередній редакції КАС така фіксація можлива була лише на підставі ухвали суду.

за допомогою відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу, крім випадків, визначених цим Кодексом. Порядок такого фіксування встановлюється КАС України. При цьому офіційним записом судового засідання є лише технічний запис, здійснений судом у порядку, визначеному цим Кодексом. Судове рішення (повне або скорочене), ухвалене у відкритому судовому засіданні, оголошується прилюдно у порядку, визначеному цим Кодексом.

Якщо судовий розгляд проводився в закритому судовому засіданні, прилюдно оголошується лише вступна та резолютивна частини рішення, якщо такі частини не містять інформації, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні. Якщо вступна та (або) резолютивна частини рішення містять таку інформацію, їх оголошення здійснюється в закритому судовому засіданні. Якщо судове рішення оголошується прилюдно, учасники справи, інші особи, присутні у залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відеозапис, транслявання проголошення рішення по радіо і телебаченню, в мережі Інтернет [3].

У свою чергу, ст. 11 «Відкритість інформації щодо справи» передбачає, що ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмежений у праві отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Будь-яка особа, яка не є учасником справи, має право на доступ до судових рішень у порядку, встановленому законом. Особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, які подали апеляційну чи касаційну скаргу на відповідне рішення, мають право ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії з документів, долучених до справи, одержувати копії судових рішень в порядку, передбаченому цим Кодексом.

Інформація щодо суду, який розглядає справу, учасників справи та предмета позову, дати надходження позовної заяви (скарги) або будь-якої іншої заяви або клопотання у справі, у тому числі особи, яка подала таку заяву, вжитих заходів забезпечення позову та (або) доказів, стадії розгляду справи, місця, дати і часу судового засідання, руху справи з одного суду до іншого, є відкритою та підлягає невідкладному оприлюдненню на офіційному веб-порталі судової влади України в порядку, визначеному Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему. У разі постановлення судом ухвали про розгляд справи в закритому судовому засіданні інформація щодо справи не розкривається, окрім відомостей про сторони, предмет позову, дату надходження по-

зовної заяви, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого [3].

Слід звернути увагу, що у новій редакції КАС України принцип відкритості одержав змістовно новий аспект свого нормативного закріплення, який полягає у визначенні законодавчих обмежень реалізації цього принципу, пов'язаних із забезпеченням захисту персональних даних. Зокрема у ч. 5 ст. 11 КАС України зазначено, що при розкритті інформації щодо справи (наприклад, про дату, час і місце розгляду справи, інформації щодо суду, який розглядає справу, учасників справи та предмета позову, дати надходження позовної заяви (скарги), місця, дати і часу судового засідання тощо), не можуть бути оприлюднені такі відомості:

1) місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номери телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, реєстраційні номери облікової картки платника податків, реквізити документів, що посвідчують особу, унікальні номери запису в Єдиному державному демографічному реєстрі;

2) реєстраційні номери транспортних засобів;

3) номери банківських рахунків, номери платіжних карток;

4) інформація, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні.

Такі відомості замінюються літерними або цифровими позначеннями [3].

Нагадаємо, що у попередній редакції КАС України, принципи гласності та відкритості судового процесу закріплювались в однойменній статті. Так, згідно ст. 12 КАС України, особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, не можуть бути обмежені у праві на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду справи. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в адміністративному суді інформації про дату, час і місце розгляду своєї справи та ухвалені в ній судові рішення. Звернення особи, яка бере участь у справі, не підлягає розгляду та не потребує відповіді, якщо у ньому не зазначено місце проживання чи місцезнаходження (для юридичних осіб) або не підписано автором (авторами), а також якщо неможливо встановити його авторство, або таке, що містить вислови, що свідчать про неповагу до суду [4].

Окремо кодексом в межах деталізації вказаних принципів визначались засади ознайомлення із судовими рішеннями, засади відкритого та закритого розгляду справи, фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального тех-

нічного засобу, використання присутніми в залі судового засідання портативних аудіотехнічних засобів та проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису тощо.

Слід зауважити, що у колі вчених-адміністративістів лунали заклики з приводу необхідності встановлення співвідношення та уточнення змісту вказаних засад. Зокрема, О. А. Мілієнко висловлювала припущення про недоцільність подвійних чи потрійних назв відповідного принципу («гласність та відкритість», «гласність та доступність», «гласність та прозорість», «гласність та публічність»). Вчена, на підставі аналізу відповідних норм КАС України, доктринальних досліджень щодо змісту принципу гласності, аналізу кодифікованих процесуальних актів (ГПК України, ЦПК України, КАС України та КПК України) та їх історичних попередників щодо тлумачення змісту принципів гласності та відкритості прийшла до висновку, що «...найбільш оптимальною є назва «гласність»» [5, с. 4].

Разом з тим, О. А. Мілієнко, узагальнивши наявні доктринальні джерела, в яких досліджуються засади гласності та відкритості, формулює дефініцію цих принципів під терміном із назвою «принцип гласності та відкритості адміністративного процесу», що суперечить висловленій нею ж тезі про певну помилковість у поєднанні двох схожих за змістом слів у назві відповідної засади. Так, на переконання вченої, – це один з базових принципів, на якому базуються норми адміністративного процесуального законодавства, реалізація якого забезпечується проведенням відкритого та усного судового розгляду адміністративної справи, винятком з якого є встановлені відповідним законодавством випадки. При цьому, як окремо наголошує дослідниця, дотримання принципу гласності та відкритості адміністративного процесу передбачає здійснення судом певних дій, які можна розділити на окремі етапи. Кожна здійснена судом дія з реалізації цього принципу має наслідком можливість для учасників судового розгляду та громадськості скористатись (активні дії; реалізація прав) чи не скористатись (пасивна поведінка щодо реалізації своїх прав, або, іншими словами, «нереалізація наданих прав») [6, с. 71-72].

Однак незважаючи на вищенаведені висновки та припущення вченої, вона цілком обґрунтовано визнає, що «відкритість» є однією із форм реалізації принципу гласності у адміністративному судочинстві та у загальному вигляді означає доступність, видимість для всіх бажаючих процесу розгляду і вирішення адміністративних справ.

Не ототожнюють вказані засади, розглядають їх окремо (або як загальне і частину) також і Р. О. Куйбіда та В. І. Шишкін [7], А. О. Малайченко [8], А. С. Амеліна [9, с. 192], колектив авторів навчального посібнику «Адміністративна

юстиція в Україні» [10, с. 80], В. М. Кондратенко [11, с. 107] та інші. При цьому В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник та А. Т. Комзюк повністю розділяючи наукові тези про розмежування вказаних засад, уточнюють, що принцип гласності адміністративного процесу полягає у вільному доступі до інформації про зміст та результати розгляду справи та у прилюдному проголошенні судових рішень, а «відкритість адміністративного процесу» означає можливість розгляду справ за участю сторонніх осіб, можливість використання портативних аудіотехнічних засобів та транслявання засідання по радіо та телебаченню [10, с. 80].

У свою чергу, В. М. Кондратенко вважає, що гласність адміністративного судочинства – це реалізована у процесуальній формі доступність учасників судового розгляду та всіх зацікавлених осіб до незаборонених законодавством відомостей, зафіксованих в електронному, друкованому або словесному вигляді, щодо здійснення правосуддя під час розгляду адміністративних справ та ухвалення у них рішень; активна діяльність судів із надання визначеної законодавством інформації учасникам судового розгляду, поширення у суспільстві інформації про здійснення адміністративного судочинства, а також формування внаслідок цього громадської думки.

Відкритість адміністративного судочинства вчений вважає самостійним складовим елементом гласності адміністративного судочинства, що передбачає легальний доступ учасників судового розгляду та всіх зацікавлених осіб до приміщень суду та зали судового засідання з метою захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина у публічно-правових відносинах, а також безпосереднього отримання інформації про перебіг і сутність здійснення правосуддя під час розгляду адміністративних справ для задоволення суспільних, особистих і професійних інтересів [12, с. 3-4].

Натомість П. О. Баранчик не вважає за необхідне проводити «водорозділ» між вказаними категоріями. На його думку, принцип гласності судового розгляду справи та його повного фіксування технічними засобами – це конституційне-правове положення, згідно з яким розгляд справ у всіх судах є відкритим [13, с. 159]. При цьому, як вважає вчений, гласність судового розгляду полягає також і у праві публікувати звіти і повідомлення про судові процеси в пресі, інформувати про них по радіо, телебаченню, в кіно та з використанням інших ЗМІ. Проте, як підкреслює П. О. Баранчик, доцільним було б закріплення не права, а обов'язку публікувати звіти і повідомлення про судові процеси [13, с. 162].

Так само у комплексі та єдності змісту двох складових (відкритості та гласності) розглядає цей принцип й М. В. Джафарова, на думку якої,

ознаками вказаного принципу є: 1) характеризує сутність і соціальний зміст права, являє собою одну із вихідних засад процесу формування, розвитку і функціонування конкретних правових норм і діяльності, що здійснюється на їх основі; 2) ґрунтується на конституційному праві доступу до інформації щодо здійснення правосуддя (розгляду адміністративних справ) та відповідно забезпечує його реалізацію; 3) отримав своє текстувальне та нормативне закріплення високого рівня узагальнення; дістав не лише певне конституційне закріплення (визнання необхідності), але й загальні умови та гарантії його реалізації як сформульованої вимоги до суду; 4) його здійснення є формою реалізації громадського контролю, дієвим засобом формування громадської думки про адміністративне судочинство, перевірки соціальної сутності права і, як наслідок, підвищення соціально-політичної активності громадян та зміцнення авторитету адміністративного суду та правосуддя в цілому; 5) є дієвим засобом виховання правової, моральної та політичної культури громадян; 6) з його допомогою реалізуються завдання адміністративного судочинства; 7) виступає гарантією законності при розгляді адміністративних справ судами [14, с. 103].

С. А. Бондарчук, на праці якої до речі посиляється М. В. Джафарова, також наводить ознаки цього принципу, серед яких виділяє зокрема такі: неможливість обмеження у праві на отримання інформації про результати розгляду справи (для певних осіб); право на ознайомлення із судовими рішеннями (для всіх, якщо відбувався відкритий розгляд); безпосередньо відкритий розгляд справ; забезпечення фіксування судового засідання; право використовувати портативні аудіотехнічні засоби, проводити фото- і кінозйомку, відео-, звукозапис, можливість трансляції судових засідань; прилюдне проголошення судових рішень, ухвалених у відкритому судовому засіданні [15, с. 14-15].

Підтримує такий підхід й О. О. Гаврилюк, який поєднуючи ці принципи в один, досліджує їх крізь призму таких категорій як «узагальнення», «вимоги до суду», «завдання адміністративного судочинства», «форма громадського контролю», «засіб формування громадської думки», «соціальна сутність права», «соціально-політична активність громадян», «правова, моральна, політична культура громадян», «гарантії законності» тощо. На переконання вченого, реалізація засади гласності та відкритості сприяє не лише всебічному, повному й об'єктивному дослідженню матеріалів адміністративної справи, але й створює учасникам судового процесу реальну можливість для своєчасного та повного здійснення ними прав і обов'язків на будь-якій стадії адміністративного провадження. Гласний та відкритий розгляд адміністративної справи, як підкреслює О. О. Гаврилюк, дозволяє

перекопатися у тому, чи досліджені всі обставини справи, чи дійсно всі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом, чи реалізується в судовому засіданні змагальність сторін тощо [16, с. 6; 17, с. 156-162; 18, с. 43-46].

У підсумку викладеного, зауважимо, що в цілому підтримуючи окремі висловлені вище тези з приводу доктринального тлумачення змісту принципів гласності та відкритості (саме як засад судочинства) та їх співвідношення між собою, відзначимо, що наразі вказані засади варто розглядати окремо одна від одної. Цей висновок зокрема підтверджується й тим, що, як вже зазначалося, оновлене адміністративно-процесуальне законодавство відокремлює принципи гласності та відкритості один від одного.

У нашому розумінні, принцип гласності утверджує окремі процесуальні засади розгляду справи, у тому числі встановлює обов'язкові правила його відкритості та умови, що їх виключають, правила застосування технічних засобів фіксації розгляду справи та використання режиму відеоконференції, вимоги щодо обмеження доступу до зали судового засідання та розгляду її в закритому режимі, засади оголошення судових рішень тощо.

Натомість, принцип відкритості охоплює вимоги щодо оприлюднення інформації, пов'язаної із справою і, у тому числі, утверджує право на інформацію щодо дати, часу і місця розгляду справи, порядок доступу до судових рішень, засади ознайомлення з матеріалами справи, правила оприлюднення інформації щодо суду, який розглядає справу, учасників справи та предмета позову, дати надходження позовної заяви (скарги) або будь-якої іншої заяви або клопотання у справі, у тому числі особи, яка подала таку заяву, вжитих заходів забезпечення позову та (або) доказів, стадії розгляду справи, місця, дати і часу судового засідання, руху справи з одного суду до іншого тощо.

### Література:

1. Словник української мови: [в 11-ти т.]. Т. 2: Г-Ж / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні; [редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін.; уклали: А. П. Білоштан та ін.; ред.: П. П. Доценко, Л. А. Юрчук]. К.: Наукова думка, 1971. 550 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: у редакції Закону України № 2147-VIII від 03 жовтня 2017 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20161130>.
5. Мілієнко О.А. Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України: теорія, досвід реалізації та адаптації до європейських стандартів: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07.

«адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2016. 18 с.

6. Мілієнко О.А. Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України: теорія, досвід реалізації та адаптації до європейських стандартів : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 254 с.

7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / За заг. редакцією Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. К. : Старий світ, 2006. 576 с.

8. Маляренко А. О. Поняття та зміст принципу гласності цивільного судочинства. // Часопис Академії адвокатури України. 2009. № 3 (4). Т. 2. URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/view/604>

9. Амеліна А. С. Гласність як один з принципів цивільного судочинства. // Міжнародний юридичний вісник : збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2014. Вип. 1 (1). С. 189–194.

10. Адміністративна юстиція в Україні : навчальний посібник / За заг. ред. А. Т. Козюка. К. : Прецедент, 2009. 198 с.

11. Кондратенко В. Сутність принципу гласності в адміністративному судочинстві України // Підприємництво, господарство і право. 2011. № 10. С. 105–107.

12. Кондратенко В. М. Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2013. 20 с.

13. Баранчик П. О. Принципи адміністративного права : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 248 с.

14. Джафарова М. В. Зміст та процесуальне значення принципу гласності та відкритості адміністративного судочинства України. // Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту : Зб. наук. паць (Серія: Юридичні науки). Вип. 1. Т. 2. Херсон, 2014. С. 99–104.

15. Бондарчук С. Принципи адміністративного судочинства України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2011. 17 с.

16. Гаврилюк О. О. Принцип гласності та відкритості у адміністративному судочинстві України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Херсон, 2012. 19 с.

17. Гаврилюк О. О. Зміст принципу гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України. // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2011. № 3. С. 156–162.

18. Гаврилюк О. О. Принцип гласності та відкритості в системі принципів адміністративного процесу. // Право і безпека. 2011. № 4. С. 43–46.

### Анотація

**Мельник-Томенко Ж. М. Принципи гласності судового процесу і відкритості інформації щодо справи: правова природа та наукові підходи до її визначення.** – Стаття.

У статті, на підставі узагальненого аналізу наукових, публіцистичних та нормативних джерел визначено зміст принципів гласності судового процесу і відкритості інформації щодо справи. У підсумку викладеного, зауважено, що в цілому підтримуючи окремі висловлені вище тези з приводу доктринального тлумачення змісту принципів гласності та відкритості (саме як засад судочинства) та їх співвідношення між

собою, вказані засади варто все ж таки розглядати окремо одна від одної. Цей висновок зокрема підтверджується й тим, що оновлене адміністративно-процесуальне законодавство відокремлює принципи гласності та відкритості.

У розумінні автора, принцип гласності утверджує окремі процесуальні засади розгляду справи, у тому числі встановлює обов'язкові правила його відкритості та умови, що їх виключають, правила застосування технічних засобів фіксації розгляду справи та використання режиму відеоконференції, вимоги щодо обмеження доступу до зали судового засідання та розгляду її в закритому режимі, засади оголошення судових рішень тощо. Натомість, принцип відкритості охоплює вимоги щодо оприлюднення інформації, пов'язаної із справою і, у тому числі, утверджує право на інформацію щодо дати, часу і місця розгляду справи, порядок доступу до судових рішень, засади ознайомлення з матеріалами справи, правила оприлюднення інформації щодо суду, який розглядає справу, учасників справи та предмета позову, дати надходження позовної заяви (скарги) або будь-якої іншої заяви або клопотання у справі, у тому числі особи, яка подала таку заяву, вжитих заходів забезпечення позову та (або) доказів, стадії розгляду справи, місця, дати і часу судового засідання, руху справи з одного суду до іншого тощо.

**Ключові слова:** адміністративний процес, адміністративне судочинство, відкритість, гласність, доступність, принципи.

### Аннотация

**Мельник-Томенко Ж. М. Принципы гласности судебного процесса и открытости информации по делу: правовая природа и научные подходы к ее определению.** – Статья.

В статье, на основании обобщенного анализа научных, публицистических и нормативных источников определено содержание принципов гласности судебного процесса и открытости информации по делу. В итоге изложенного, отмечено, что в целом поддерживая отдельные высказанные выше положения по поводу доктринального толкования содержания принципов гласности и открытости (именно как основ судопроизводства) и их соотношение между собой, указаны принципы стоит все же рассматривать отдельно друг от друга. Этот вывод в частности подтверждается и тем, что обновленное административно-процесуальное законодательство отделяет принципы гласности и открытости.

В понимании автора, принцип гласности утверждает отдельные процессуальные основы рассмотрения дела, в том числе устанавливает обязательные правила его открытости и условия, которые исключают, правила применения технических средств фиксации рассмотрения дела и использования режима видеоконференции, требования по ограничению доступа в зал судебного заседания и рассмотрения ее в закрытом режиме, основы объявления судебных решений и тому подобное. Зато, принцип открытости охватывает требования относительно обнародования информации, связанной с делом и, в том числе, утверждает право на информацию о дате, времени и места рассмотрения дела, порядок доступа к судебным решениям, основы ознакомления с материалами дела, правила обнародования информации о суда, рассматривающего дело, участников дела и предмета иска, даты поступления искового заявления (жалобы) или любой другой заявления или ходатайства по делу, в том числе лица, подавшего такое заявление, принятых мер обеспече-

ния иска и (или) в ка за тельств, стадии рассмотрения дела, места, даты и времени судебного заседания, движения дела из одного суда в другой и т.

*Ключевые слова:* административный процесс, административное судопроизводство, открытость, гласность, доступность, принципы.

### Summary

***Melnik-Tomenko Zh. M. Principles of publicity of the trial and openness of information about the case: legal nature and scientific approaches to its determination.*** – Article.

The article, on the basis of a generalized analysis of scientific, journalistic and regulatory sources, defines the content of the principles of publicity of the trial and openness of information on the case. As a result of the foregoing, it is noted that, in general, while supporting certain provisions expressed above regarding the doctrinal interpretation of the content of the principles of publicity and openness (namely, as the basis of legal proceedings) and their relationship to each other, these principles should still be considered separately from each other. This conclusion, in particular, is also confirmed by the fact that the updated administrative-procedural legislation separates the principles of openness and openness.

In the author's understanding, the principle of publicity approves separate procedural principles for considering a case, including establishing mandatory rules for its openness and conditions that exclude them, rules for using technical means to fix the case and using the videoconference mode, and requirements for restricting access to the courtroom and court her behind closed doors, the basics of announcing court decisions and the like. The principle of openness covers the requirements for the publication of information related to the case and, inter alia, approves the right to information on the date, time and place of the hearing of the case, the procedure for access to court decisions, the basis for familiarization with the materials of the case, the rules for publishing information about the court considering the case, participants in the case and the subject of the claim, the date of receipt of the statement of claim (complaint) or any other statement or petition in the case, including the person who filed such a statement, measures taken to ensure the claim and (or) litigations, stages of consideration of the case, place, date and time of the court session, movement of the case from one court to another, etc.

*Key words:* administrative process, administrative proceedings, openness, publicity, accessibility, principles.

УДК 35.072.6: 34 (477)

*Ю. М. Ніронка**здобувач Науково-дослідного інституту публічного права*

## ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Потреба в ефективному громадському контролі діяльності публічної влади існувала завжди, проте зі зменшенням суспільної довіри до інституцій влади зворотно пропорційно зростає й вимога громадянського суспільства до їх контролю. Це є природною тенденцією сучасного розвитку демократичних країн світу. Громадський контроль слугує дієвим інструментом впливу, по-перше, змусив органи державної влади виконувати на практиці задекларовану політику; по-друге, активізував взаємодію громадськості й публічної влади; по-третє, збільшив ініціювання законопроектної діяльності через громадські пропозиції.

Українська нація пройшла надзвичайно складний історичний шлях розвитку відносин між громадянами та публічною владою, особливо з питань державного управління. Особливості географічного розташування та низка різних суб'єктивних і об'єктивних чинників національного, геополітичного, економічного, культурного, релігійного та іншого характеру не дозволили на тривалий час вибудувати суверенну державу з громадянським суспільством, спроможним ефективно впливати на державотворчі процеси у країні. У кінцевому підсумку наведене зумовлює ґрунтовне розгляд процесів становлення та розвитку інституту громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні з метою з'ясування історичних передумов існування сучасного стану соціального діалогу держави та населення та перспектив розвитку повноцінного громадянського суспільства у нашій країні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних. Розробкою теоретичних засад громадського контролю займалися такі дослідники, як: І. Кресіна, А. Крупник, В. Латишева, О. Літвінов, А. Мельник, О. Полтораков, О. Радченко, Ю. Сурмін, О. Тинкован, В. Тихонов, та ін. Проведений аналіз таких праць свідчить, що розгляд генези законодавчого забезпечення цієї сфери не здійснювався або має досить неповний характер, насамперед щодо особливостей реалізації його адміністративно-правової складової. Одні автори акцентують на загальносвітових тенденціях історичного розвитку гро-

мадського контролю у сфері публічного управління, тоді як інші наполягають на формуванні цієї функції громадянського суспільства лише за радянського періоду.

**Постановка завдання.** Метою статті є з'ясування особливостей становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення інституту громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Заслугує на увагу той факт, що на теренах сучасної України не існувало рабовласницького ладу, однак перехід від первіснообщинного ладу до феодалізму не полегшив існування сільських жителів. Вони у різний спосіб на легальних засадах закріпачувалися від епохи Київської Русі до Російської імперії [1], що позбавляло їх майже всіх суб'єктивних прав. Ситуація дещо змінилася у 1861 р., коли скасували кріпосне право, але період до середини ХХ ст. все одно відзначався змушуванням селян з боку радянської влади до обов'язкових відробітків [2]. Лише з роками всі громадяни на законодавчих підставах змогли брати участь у процесах формування та реалізації державної політики, з одночасним врахуванням громадської думки владними інститутами.

Натомість багатостолітній досвід у цій сфері також довів незломне прагнення громадян до самостійного розпорядження власним життям та управлінням державними справами. Наведене найкраще проявилось в умовах магдебурзького права, яким користувалися більшість українських міст у XV – XVII ст. [3], а також у межах Гетьманщини протягом XVII ст. – першої половини XVIII ст. [4]. У вказаний період належним чином побудоване місцеве самоврядування та певні демократичні засади публічного управління української козацької держави заклали фундамент активної участі населення в питаннях забезпечення організації і контролю за реалізацією владно-розпорядчої функції держави. Однак, вказані позитивні риси стосувалися лише громадян, які жили в окремих і чітко визначених містах або на території.

На нашу думку, започаткування адміністративного законодавства з питань здійснення громадянського контролю у сфері публічного управління відбулося протягом XV – XVIII ст. Відповідною правовою базою стали, зокрема Статут Великого князівства Литовського (у трьох редакціях 1529,

1566, 1588 рр.) [5], адаптовані для українських земель джерела магдебурзького права, у тому числі польські збірники міського права за редакцією Б. Гроїцького та П. Щербича (1566–1581 рр.), правничі книги, складені фахівцями з державного управління Гетьманщини на початку XVII ст., з урахуванням правових актів німецького права.

Реформи 1860–70 рр. у Російській імперії односторонньо позитивно сплинули б на належне законодавче регламентування взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади. На початку XX ст. в Україні створено декілька потужних політичних партій, прикладом Революційна українська партія (1900 р.), Русько-українська радикальна партія (1904 р.), які активно розвивали діяльність по просуванню принципів громадянського суспільства, реалізації та захисту прав і свобод людини тощо. Однак, після зникнення цього державного утворення та приходу радянської влади поступово було знівельовано фактично всі наявні законодавчі та теоретико-правові напрацювання.

Протягом наступних семидесяти років набуло розвитку специфічні форми і напрямки громадського контролю у сфері публічного управління, які умовно можна поділити на два етапи. Перший з них охоплює 20–30-ті роки XX ст., що ознаменовувався значним укріпленням комуністичної ідеології з кардинально різними підходами до державного управління – від розвитку ліберальної нової економічної політики (1921–1929 рр.), до придушення інакомислення та боротьби з «ворогами народу» (1934–1938 рр.). Втім це не заважало проголосити визначальну участь громадян в управлінні державними справами для задоволення їхніх законних інтересів, захисту прав і свобод. Наведене зумовило інституалізацію та розвиток різних форм народного контролю [6], що підкріплювалося відповідними правовими актами.

Перше десятиліття більшовицької влади в Україні зумовило виникнення низки громадських об'єднань та рухів. Першочергове завдання новоспечених суспільних організацій було єдине – залучити до своїх лав максимальну кількість громадян. Згідно з положеннями постанови ЦК РКП(б) від 01.06.1925 «Про робселькорівський рух» метою їхньої діяльності було формування суспільної думки робітничого класу щодо широкого кола різних аспектів суспільно-політичного життя та виявлення порушень у діяльності державних органів, їхніх посадових і службових осіб [7, с. 176–179].

Конституціями СРСР 1924 та 1936 рр. не передбачалося можливості подачі звернень до публічних органів або оскарження їхньої діяльності й актів реалізації права. Однак такий юридичний механізм сформувався та закріпився у низці законодавчих положень як адміністративна скарга, зо-

крема у постановах ЦВК СРСР «Про розгляд скарг трудящих і прийнятті по них необхідних заходів» від 13.04.1933, та «Про стан справ з розглядом скарг трудящих» від 14.12.1935, постанові Комісії Радянського Контролю при РНК СРСР, затвердженій РНК СРСР від 26.05.1936 «Про розгляд скарг трудящих» [1]. Цими адміністративно-правовими актами визначено порядок направлення, прийому та розгляду заяв від населення до органів виконавчої влади; встановлено строки їхнього розгляду, системність контролю та персональну відповідальність посадових осіб за порушення законодавства з питань звернення громадян.

Після завершення Другої світової війни розпочалося масштабне відновлення та розбудова країни, тому питання взаємодії населення країни з державними органами стали менш нагальними. Тому окреслені вище процеси активізувалися з новою силою у 1960–80-х рр., який ознаменував започаткування другого періоду розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю публічної влади. Ці процеси супроводжувалися ґрунтовними і послідовними науковими розробками з окресленої проблематики [8; 9], що дозволило більш якісно розвинути відповідну правову базу, зокрема Положення про органи народного контролю в СРСР, затверджене постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 19.12.1968 № 1020, Закон СРСР «Про народний контроль в СРСР від 30.11.1979.

Здобуття незалежності України у 1991 р. заклало підґрунтя для розвитку громадянського суспільства за демократичними міжнародними принципами. Спочатку намагання громадськості по отриманню необхідних важелів по впливу на прийняття, ухвалення і виконання управлінських рішень реалізувалося у положеннях Закону України «Про об'єднання громадян», де під громадською організацією розглядали об'єднання громадян для задоволення та захисту законних соціальних, економічних, творчих, спортивних та інших спільних інтересів. Для здійснення цілей і завдань зареєстровані об'єднання користуються правом, зокрема представляти і захищати свої інтереси у державних органах [10].

З часом у громадян виникла необхідність у постійному моніторинзі діяльності суб'єктів владних повноважень для недопущення зловживань з їхнього боку, що могло негативно відбитися на якості реалізації ними функцій держави. Однак на той момент не існувало дієвого юридичного механізму здійснення окресленого. Закон України «Про інформацію» не давав можливості доступу до необхідної публічної інформації, хоча з метою задоволення відповідних потреб громадян органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язувалися створювати інформаційні служби, системи, мережі, бази і банки даних тощо



[11]. Водночас ще не створювалися консультативно-дорадчі органи, які безпосередньо долучатися б до спільного обговорення різнопланових актуальних питань з публічною владою.

Зазначене у певній мірі змінилося після прийняття Конституції України. Основним Законом країни закріплено положення щодо права громадян брати участь в управлінні державними справами, направляти письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади і місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений строк [12]. Конкретизація вказаної процедури розкривалася у положеннях Закону України «Про звернення громадян». Сприяв розвитку юридичної бази з питань взаємодії населення з суб'єктами владних повноважень Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Згодом виникали окремі нормативно-правові ініціативи по забезпеченню розвитку функціонування доступного інформаційного простору у сфері управління державними справами.

Розвиток інституційного правового підґрунтя з питань публічного управління шляхом прийняття Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» поглибив взаємодію громадян із суб'єктами владних повноважень на місцевому та регіональному рівні. Натомість місцеві державні адміністрації залишалися до цих пір більш закритими, тому що у названому спеціальному законі наголошувалося лише на тому, що нормативно-правові акти, які стосуються суб'єктивних прав та юридичних обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їхнього оприлюднення, якщо не встановлено пізніший термін введення їх у дію [13], згідно з вимогами указу Президента України від 10.06.1997 № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності».

На зломі століть відбулися суттєві зміни у науковому і державно-правовому розумінні сутності громадського контролю у сфері публічного управління. Результати Помаранчевої революції 2004–2005 рр. у значній мірі вплинули на сприйняття у суспільстві сутності і змісту співпраці громадян із владою. Своєрідною відповіддю на подібні запити стало прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яка вперше з моменту проголошення незалежності України окреслила і розвинула головні аспекти організації здійснення взаємодії населення з ви-

щими і місцевими інститутами публічної влади. Після внесення певних змін і доповнень до цього документа він втратив чинність та був замінений на постанову Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996.

Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р, визначено, що сприяння розвитку громадянського суспільства є однією з найважливіших умов становлення України. З метою досягнення цілей цього документу постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 затверджено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [14]. Ним визначено процедурні питання по створенню належних умов проведення моніторингу інститутами громадянського суспільства щодо дієвості владно-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, її результатів, ступеня виконання взятих на себе суспільних обов'язків.

Реалізація положень Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої указом Президента України від 24.03.2012 № 212/2012, стала не менш важливим чинником по розвитку громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Паралельно із цими процесами особливого значення серед соціальних пріоритетів набули питання щодо активного недопущення та подолання корупційних проявів у сфері проходженні державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як одного із ключових негативних чинників сталого розвитку держави та суспільства. Прийнято Закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про засади запобігання і протидії корупції». Останній із названих документів закріпив певні визначальні міжнародні демократичні досягнення у цій сфері, які прагнули ефективно реалізувати також у вітчизняній правозастосовній діяльності публічної влади,

За останні п'ять років прийнято значна кількість нормативно-правових актів, у яких міститься посил щодо забезпечення організації та здійснення громадського контролю в аналізованій сфері. На особливу увагу заслуговує Закон України «Про Кабінет Міністрів України», який визначив, що цей вищий орган у системі органів виконавчої влади зобов'язаний регулярно інформувати громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучати громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення. Продовжилися пошуки оптимальних шляхів запобігання та протидії корупції через прийняття нового законодавчого акту – Закону України «Про запобігання корупції», яким створено Національне агентство з питань запобігання

корупції, що є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування і реалізує державну антикорупційну політику у нашій країні [15].

З урахуванням того, що громадський контроль не може мати вибірковий характер, у вказаних законодавчих актах передбачалося формування відповідних органів на участі кваліфікованої категорії громадян. Мова йде про Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 140, Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України та Положення про порядок формування Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, затверджені указом Президента України від 15.05.2015 № 272/2015. У кінцевому підсумку за останні три роки відповідно до міжнародних стандартів постійно створюються умови для реалізації інститутами громадянського суспільства функції з незалежного контролю за діяльністю органів публічної влади [16]. Значно розширено можливості по доступу населення до суспільно важливої інформації, у тому числі із застосуванням новітніх технологій.

**Висновки.** Проведене дослідження дозволяє сформулювати періодизацію адміністративно-правового забезпечення становлення та розвитку інституту громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні. Перший період (XI ст. – XIV ст.). Другий період (XV – перша половина XIX ст.). Третій період (друга половина XIX ст. – початок XX ст.). Четвертий період (1920-50-ті рр.). П'ятий період (1960-ті – 1990 р.). Шостий період (1991 р. – 2003 р.). Сьомий період (2004 р. й до сьогодні).

У цілому нині функціонує дві складові адміністративно-правового забезпечення громадського контролю у сфері публічної управління. Перша з них охоплює питання різнопланової участі зацікавлених представників суспільства у взаємодії з органами державної влади й органами місцевого самоврядування щодо оцінки ефективності їхньої діяльності, вчасності та повноти реалізації положень державної політики, а також протидії та боротьби з корупційними та іншими протиправними діяннями суб'єктів владних повноважень. Друга складова – стосується різних правових аспектів здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади по реалізації ними конституційних положень щодо гарантування належного функціонування юридичного механізму забезпечення суб'єктивних прав населення, у тому числі певних окремих груп населення, зокрема за ознакою статті, інвалідності тощо.

### Література

1. Свод Законов Российской Империи. URL: <http://civil.consultant.ru/code/>.
2. Нормативно-правовые акты СССР. URL: <http://www.libussr.ru>.
3. Білоус Н. О. Київ наприкінці XV – у першій половині XVII століття. Миська влада і самоврядування : монографія. Київ : Києво-Могилян. акад., 2008. 358 с.
4. Українська держава другої половини XVII–XVIII ст.: політика, суспільство, культура : колективна монографія / В. Смолій та ін. Київ : Інститут історії України НАН України, 2014. 671 с.
5. Статут Великого князівства Литовського 1529, 1566, 1588 років. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2012/11/1529.html>.
6. Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР (1917-1975). Сб. документов и материалов. Москва : Политиздат. 1975. 624 с.
7. Степанчук Ю. С. Робселькорівський рух у умовах формування тоталітарної системи в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2003. № 493. С. 175–182.
8. Горшенев В. М. Участие общественных организаций в правовом регулировании : монография. Москва : Гос. изд-во юрид. лит., 1963. 168 с.
9. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности : монография. Москва : Юрид. лит., 1987. 176 с.
10. Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 № 2460-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12/ed19920616>.
11. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed20190716>.
12. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed20190221>.
13. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/ed20190111>.
14. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. *Урядовий кур'єр* від 14.11.2008. № 214.
15. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
16. Кондратенко В. М. Публічно-громадське партнерство як важлива складова побудови дієвої системи адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. *Право та державне управління*. 2018. № 4. С. 64–70.

### Анотація

**Ніронка Ю. М. Особливості становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні.** – Стаття.

У статті на підставі аналізу низки історичних, наукових, публіцистичних і нормативно-правових джерел здійснено характеристику особливостей становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення інституту громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування на тернах нашої країни. Окремлено та розкрито сім відповідних періодів, які змістовно відрізняються між собою, однак доведено їхню взаємопов'язаність та взаємоузгодженість. Зроблено висновок, що ключо-

вими чинниками покращення паритетної взаємодії публічної влади та населення є стан історичного розвитку ідей громадянського суспільства, підкріпленого реалізованими науково-теоретичними та законодавчими напрацюваннями, а також підтриманими більшість громадян країни.

*Ключові слова:* громадський контроль, громадянське суспільство, місцеве самоврядування, органи публічної влади, органи державної влади.

#### Аннотация

**Ниронка Ю. М. Особенности становления и развития административно-правового обеспечения общественного контроля за деятельностью органов публичной власти в Украине. – Статья.**

В статье на основании анализа ряда исторических, научных, публицистических и нормативно-правовых источников осуществлено характеристику особенностей становления и развития административно-правового обеспечения института общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления на тернах нашей страны. Определены и раскрыты семь соответствующих периодов, содержательно отличаются между собой, однако доказано их взаимосвязанность и взаимосогласованность. Сделан вывод, что ключевыми факторами улучшения паритетного взаимодействия публичной власти и населения является состояние исторического развития идей гражданского общества,

подкрепленного реализованными научно-теоретическими и законодательными наработками, а также подержанными большинством граждан страны.

*Ключевые слова:* общественный контроль, гражданское общество, местное самоуправление, органы публичной власти, органы государственной власти.

#### Summary

**Nironka Y. M. Features of becoming and development administrative legal providing of public inspection after activity public government bodies in Ukraine. – Article.**

In the article based on analysis of row of historical, scientific, publicist and normative legal sources description of features of becoming and development of the administrative legal providing of institute of public inspection is carried out after activity of public and organs of local self-government authorities on the soles of our country. Outlined and seven corresponding periods that richly in content differ inter se are exposed, their interconsistency is however well proven. Drawn conclusion, that the key factors of improvement of parity co-operation of public power and population is historical development of ideas of the civil society supported by the realized theoretical and legislative works status, and also supported most citizens of country.

*Key words:* public inspection, civil society, local government, public government bodies, organs of state bodies.

УДК 347.73

О. Г. Оксюта

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

## ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

**Постановка проблеми.** Філософи та мислителі в усі часи відмічали дивовижний по своїй природі та властивостям феномен права, який в реальності втілювався юристами-правниками. Звичайно, в своєму зародковому стані право мало вигляд якісно однорідних, незначних за ступенем формалізму та глибоко етнічних правил поведінки соціуму на певній території. З часом обсяг подібних правил та їх зміст змінювався, що привело до появи правових систем, наповнених великою кількістю юридичних норм, інститутів, галузей тощо. До того ж, розвиток права зробив з нього категорію не просто об'єктивну існуючу, а активно діючу, регулюючу. Так, на сьогоднішній день право пронизує суспільні відносини будь-якого змісту, зокрема в сфері адміністративного судочинства, тобто, регулює їх, що дає усі підстави виділяти категорію правового регулювання та усіх належних до неї різновидів. При цьому, не варто забувати про ідейну основу права, показник його призначення в соціальному середовищі, який втілюється у наборі відповідних принципів.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні аспекти адміністративного судочинства у своїх наукових працях розглядали: О.В. Бабкіна, К.Г. Волинка, В.Б. Пчелін, Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров, О.Л. Соколенко, Ю.Ф. Кравченко, М.С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка, А.М. Колодій. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження присвячені визначенню та характеристиці принципів адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства, що беззаперечно слід вважати суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

Саме тому **метою статті** є: визначити та охарактеризувати принципи адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи аналіз та виділення принципів адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства зазначимо, що їх специфіка нерозривно пов'язана із різновидом правового регулювання до якого вони відносяться, в нашому випадку – адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства, що ставить у вимогу необхідність звернення уваги зміст цієї категорії.

Аналіз наукових точок зору показав, що на сьогоднішній день відсутня єдина наукова концепція з приводу сутності правового та адміні-

стративно-правового регулювання, а також особливостей, які притаманні цим категоріям. Втім, спільні моменти багатьох вчених теорій із зазначеного приводу говорять про наявність єдиного, так би мовити, змістовного «скелету» категорії правового регулювання. Так, регулювання позначає упорядковуючий вплив, а термін «право» вказує на сутність засобів такого впливу. Звідси виходить, що правове регулювання – це вплив права на суспільні відносини, який виражається у системі юридичних норм, методів та засобів. Слідуючи тієї ж логіки, адміністративно-правове регулювання – це відгалуження правового регулювання у його класичному вигляді. Але якщо остання категорія позначає вплив всього права, то у формі «адміністративній» даний вплив набуває галузевого обрамлення, тобто, здійснюється через адміністративну галузь права. Таким чином, беручи до уваги вищевказане, ми дійшли до висновку, що адміністративно-правове регулювання адміністративного судочинства – це об'єктивно існуючий, ґрунтований на відповідних принципах юридичної реальності вплив адміністративно-правових норм, методів та засобів на суспільні відносини в сфері організації адміністративного судочинства в Україні.

Як бачимо, невід'ємною складовою адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства є принципи, на яких цей вид юридичного впливу побудовано та відповідно до яких спрямовується його дія. Поняття принципів активно досліджувалось представниками правової науки. В загальному вигляді у праві принципи характеризуються як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо [1, с. 110–111]). Водночас, класичний підхід до розуміння принципів використовується вченими досить рідко. Як правило, науковці виражають свої думки з приводу сутності категорії, застосовуючи для її характеристики складні термінологічні конструкції. Наприклад, за визначенням О.Ф. Скакун принципи права – це об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних

відносин з метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Іншими словами, це є своєрідна система координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрямок його розвитку. Принципи є підставою права, містяться у його змісті, виступають як орієнтири у формуванні права, відбивають сутність права та основні зв'язки, які реально існують у правовій системі. У принципах зосереджено світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації. Тому принципи права можна назвати стрижнем правової матерії [2, с. 221].

Як відзначав В.В. Лазарев принципи права по своїй сутності є узагальненим відображенням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства. Властиві принципам права якості універсального й абстрактного освоєння соціальної дійсності обумовлюють їх особливість у структурі правової системи, механізмі правового регулювання, правосвідомості тощо. Принципи права є синтезуючими положеннями, що поєднують зв'язками, ідеологічною основою походження, утворення, становлення і функціонування правових явищ. Вони визначають нормотворчу і правозастосовну діяльність, координують функціонування механізму правового регулювання, є критеріями оцінки правомірності (правової природи) рішень органів держави і дій громадян, формують правове мислення і правову культуру, цементують систему права. Принципи права виникають при наявності відповідних об'єктивних умов, мають історичний характер або відображають результати раціонального, наукового осмислення закономірностей розвитку об'єктивної дійсності. Принципи права у формально-юридичному аспекті знаходять висвітлення в нормах права, завдяки їхньому формулюванню в статтях нормативно-правових актів або деталізації в групі норм права і відображення у відповідних статтях нормативно-правових актів [3, с. 72].

Таким чином, принципи в праві – це категорія багатогранна та неоднозначна, яка в основному характеризує основоположну ідейну форму, відповідно до та на підставі якої право формується, діє та реалізується. Іншими словами, принципи є правовими нормами вищої категорії, які існують об'єктивно, а не тільки в положеннях нормативно-правових актів, та які виражають найвищий ціннісний орієнтир права.

В питанні класифікації принципів адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства та виділення їх конкретних груп також мають свої особливості. В рамках загальної правової теорії, наприклад, С.С. Алексєєвим принципи поділяються на загальносоціальні (виражають соціально-політичний зміст права) та власне правові принципи (виражають спеціально-юридичний зміст права) [4, с. 98]. О.В. Бабкі-

на та К.Г. Волинка виділяють принципи загально-правові, міжгалузеві, галузеві та принципи організації і функціонування держави. Вчені пояснюють, що загально-правові принципи права притаманні всім галузям права, й відображають природу права загалом. До них належать принципи законності, справедливості, юридичної рівності, соціальної свободи, соціального і громадського обов'язку, демократизму у формуванні й реалізації права, національної рівноправності, гуманізму, рівності громадян перед законом, взаємної відповідальності держави й особистості, верховенства права, політичного, ідеологічного й економічного плюралізму, непорушності прав людини. Міжгалузеві принципи характерні водночас кільком галузям права: здійснення правосуддя тільки судом, гласність судового розгляду, національна мова судочинства, незалежність судів і підпорядкованість їх лише закону, принцип змагальності в цивільно-процесуальному та кримінально-процесуальному праві. Галузеві принципи права визначають специфіку конкретної галузі права: забезпечення свободи праці й зайнятості – у трудовому праві; індивідуалізації покарання – у кримінальному праві; рівноправності всіх форм власності – в цивільному праві. Принципи організації і функціонування механізму держави – це законодавчі вимоги, які покладено в основу формування, організації і функціонування механізму держави. До них належать принципи демократизму, гуманізму, розподілу влади, законності, рівного доступу громадян до державної служби, підзвітності нижчих органів вищим, професіоналізму і компетентності державних службовців, гласності, відповідальності державних службовців за прийняті рішення, неупередженості, дотримання етичних вимог та інші [5, с. 72-78; 6, с. 51]. Безпосередньо в сфері регулювання адміністративного судочинства питанням класифікації принципів займався В.Б. Пчелін, який зазначав, що принципи організації адміністративного судочинства України доцільно класифікувати залежно від сфери їх поширення на такі: загальноправові, що діють у всіх сферах суспільного життя, врегульованих правом; між-галузеві, які використовуються в межах здійснення будь-якого судочинства, зокрема адміністративного; галузеві, що використовуються та діють виключно в адміністративному судочинстві України [7, с. 169].

На нормативно-правовому рівні, одразу в декількох документах наводяться класифікації та визначаються принципи правового регулювання безпосередньо судоустрою на території нашої держави. Зокрема, в положеннях Закону України «Про судоустрій та статус суддів», а саме в Розділі I вказано, що організація судової влади в Україні здійснюється на основі принципу незалежності судів; забезпеченості права на справедливий суд,

повноважений суд; забезпеченості рівності усіх перед законом і судом; гласності і відкритості судового процесу; професійної правничої допомоги при реалізації права на справедливий суд; обов'язковості судових рішень; забезпеченості права на перегляд справи та оскарження судового рішення і таке інше [8]. Аналогічні положення мають у Кодексі адміністративного судочинства України, а саме в частині 3 статті 2 нормативно-правового акту визначено, що основними принципами адміністративного судочинства є: верховенство права; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; обов'язковість судового рішення; забезпечення права на апеляційний перегляд справи; забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; розумність строків розгляду справи судом; неприпустимість зловживання процесуальними правами; відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення [9].

Проте, вважаємо, що особливий характер принципів адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства не дає можливості застосовувати до них стандартну класифікацію, а також зараховувати до їх складу якийсь конкретний перелік правових ідей. Фактично, досліджувані принципи – це симбіотичне поєднання вихідних положень організації судоустрою в цілому, адміністративної сфери судочинства, а також правового та адміністративно-правового регулювання. Таким чином, це окрема група принципів, об'єднана спільною сферою існування та впливу. До неї входять ідеї як загально-правового, так і галузевого характеру, які на нашу думку породжуються виключно в сфері адміністративно-правового забезпечення адміністративного судочинства.

1. Одним з головних принципів адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства в Україні виступає законність. Законність (англійською «legality», «legitimacy») – розглядається в широкому розумінні як принцип точного та неухильного дотримання законів та підзаконних актів всіма органами держави, посадовими особами та громадянами. Вчені в своїй більшості одноставні в тому, що законність слід розглядати як режим, при якому будь-яка діяльність може протікати безперешкодно тільки у випадку її відповідності законам держави [10, с. 164; 11; 12, с. 23]. Тобто, відповідно до принципу законності, адміністративно-правове регулювання адміністративного судочинства має відбуватися виключно в рамках чинного законодавства, на підставі визначених ним механізмів та юридичних інструментів.

2. Другим не менш важливим є принцип забезпеченості прав і свобод людини. Джерелом даного принципу є норма статті 3 Конституції України, де вказано, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [13]. Принцип забезпеченості прав і свобод людини передбачає існування вимоги щодо необхідності здійснення регулювання адміністративного судочинства із максимальною підтримкою належного рівня захищеності основоположних прав людини. Іншими словами, адміністративно-правове регулювання даного виду судочинства повинно забезпечувати основні права як осіб-адресатів регулювання, тобто, працівників судових органів, так і «користувачів» адміністративного судочинства – осіб які прийшли до відповідної судової установи за захистом своїх прав.

3. Відмітити треба існування такого принципу, як забезпечення цілей судочинства. Відповідно до нього адміністративно-правове регулювання адміністративного судочинства повинно направлятися на створення сприятливих умов, в яких здійснення даного виду судочинства буде мати найбільший ефект та соціальну користь.

4. Із попередньою основоположною ідеєю перекликається принцип розподілу владної компетенції. Походить даний принцип від статті 6 Конституції України в якій зазначається, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. До цього ж у Розділі VIII Конституції закріплено гарантії незалежності судової гілки влади та передбачено, що держава в особі інших гілок влади не має права впливати на сферу правосуддя, а лише забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. Тобто, адміністративно-правове регулювання адміністративного судочинства має відбуватися в спосіб при якому на сферу правосуддя не буди здійснюватися жодного впливу бот тиску.

5. Важливе значення в контексті адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства відіграє принци рівності. За думкою П.О. Кропоткіна, рівність – це справедливість, це повага до особи, визнання її повної свободи, а також духовне розкріпачення [14, с. 307-308; 15, с. 136]. Як вказує, В.О. Ріяка, М.С. Горшньова, К.О. Закоморна принцип рівності у його правильному розумінні не допускає суперечності зі свободою і разом з нею дає кожній людині змогу реалізувати своє право на індивідуальність. Свобода дає рівність, яка дозволяє людям бути різними, не заперечуючи їх відмінностей. Рів-

ність – це, насамперед, рівність можливостей, включаючи можливість нерівного вибору, можливість нерівних успіхів у галузі освіти, а тим самим і в діяльності за фахом, можливість дотримуватися тих чи інших релігійних і політичних поглядів [16, с. 76]. В положеннях Конституції принцип рівності закріплюється в статті 24 де вказано, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [13]. В свою чергу, у сфері адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства вищенаведений принцип виражається у наявності реальних можливостей у всіх суб'єктів правовідносин, які в галузі організації адміністративного судочинства виникають, в рівній мірі реалізовувати надані законодавством права та обов'язки незалежно від тих чи інших суб'єктивних ознак.

6. Останнім у нашому переліку але не за значенням є принцип забезпечення гласності та відкритості адміністративного судочинства. Як слушно зауважує В.В. Король під час дослідження особливостей гласності в сфері кримінального судочинства, гласність – це один з найважливіших проявів демократичності держави, основа демократії, її фундамент, оскільки тільки інформованість громадян надає їм можливість із знанням справи брати участь в управлінні державою [17, с. 51]. В аспекті адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства принцип гласності передбачає забезпечення умов за яких здійснення правосуддя в адміністративній сфері буде мати максимально відкритий вигляд, що досягається шляхом: підтримки належного стану функціонування автоматизованої системи документообігу в судах, наявності відповідної кількості технічних засобів для фіксування судового процесу, запровадження інформаційних технологій в механізм організації адміністративного судочинства тощо.

**Висновок.** Таким чином, за своїм юридичним змістом принципи адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства – це також принципи права, але такі, що мають галузеву направленість та виражають ідейну основу конкретного юридичного явища. Отже, дані принципи являють собою вихідні ідеї, основоположні орієнтири, найвищі та найбільш значущі нормативні правила відповідно до яких відбувається вплив адміністративно-правових норм, методів та засобів на суспільні відносини в сфері організації адміністративного судочинства в Україні. Дотримання окреслених у статті принципів є обов'язкових для всіх суб'єктів адміністративного судочинства.

### Література

1. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1 : А–Г. К. : Вид-во «Юридична думка», 2011. 656 с.
2. Скакун О.Ф. Теория государства и права / О.Ф. Скакун // Х.: Консум, 2000. 704 с.
3. Лазарев В.В. Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева // М.: Юрид. лит., 2001. 520 с.
4. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т. / С.С. Алексеев // М. : Юрид. лит., 1981. Т. I. 361 с.
5. Бабкіна О.В. Теорія держави і права у схемах і визначеннях / О.В. Бабкіна, К.Г. Волинка. К. : МАУП, 2004. 144 с.
6. Безкровний Є.А. Організаційно-правові засади діяльності органів прокуратури України з розгляду звернень: дисертація / Є.А. Безкровний // Київ: Національна академія прокуратури України. 2005. 263 с.
7. Пчелін В.Б. Класифікація принципів організації адміністративного судочинства України / В.Б. Пчелін // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Серія Право. Випуск 33-2. Том 1. С.166–169.
8. Про судоустрій і статус суддів: закон від 02.06.2016 №1402-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст.545.
9. Кодекс адміністративного судочинства України: кодекс, закон від 06.07.2005 №2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35. Ст.446.
10. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров // М., 1997. 526 с.
11. Лунев А.Е., Студенкин С.С., Ямпольский Ц.А. Социалистическая законность в советском государственном управлении / А.Е. Лунев, С.С. Студеникин // М. 1948. 132 с.
12. Соколенко О.Л. Організаційно-правові питання забезпечення законності в діяльності митних органів України: дисертація / О.Л. Соколенко // Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2004. 193 с.
13. Конституція України: закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Ст.2598.
14. Кропоткин П.А. Этика / П.А. Кропоткин // М. 1991.
15. Кравченко Ю.Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави: дисертація / Ю.Ф. Кравченко // Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2003. 411 с.
16. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / М.С. Горшенюва, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В.О. Ріяки. 2-е вид., допов. і перероб. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
17. Колодій А.М. Принципи права України: монографія / А.М. Колодій // К.: Юрінком Інтер. 1998. 208 с.

### Анотація

**Оксюта О. Г. До проблеми визначення принципів адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства.** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, визначено та охарактеризовано принципи адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства. Встановлено, що принципи адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства являють собою вихідні ідеї, основоположні орієнтири, найвищі та найбільш значущі нор-

мативні правила, відповідно до яких відбувається вплив адміністративно-правових норм, методів та засобів на суспільні відносини в сфері організації адміністративного судочинства в Україні.

*Ключові слова:* принципи, принципи права, адміністративно-правове регулювання, адміністративне судочинство.

#### Аннотація

**Оксиута А. Г. К проблеме определения принципов административно-правового регулирования административного судопроизводства. – Статья.**

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, определены и охарактеризованы принципы административно-правового регулирования административного судопроизводства. Установлено, что принципы административно-правового регулирования административного судопроизводства представляют собой ключевые идеи, основополагающие ориентиры, высокие и наиболее значимые нормативные правила, в соответствии с которыми происходит воздействие административно-правовых норм, методов и средств

на общественные отношения в сфере организации административного судопроизводства в Украине.

*Ключевые слова:* принципы, принципы права, административно-правовое регулирование, административное судопроизводство.

#### Summary

**Oksiuta O. H. The problem of determining the principles of administrative and legal regulation of administrative justice. – Article.**

In the article, on the basis of analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the principles of administrative and legal regulation of administrative justice are defined and characterized. It is established that the principles of administrative and legal regulation of administrative justice are the initial ideas, basic guidelines, the highest and most significant normative rules according to which the influence of administrative legal norms, methods and means on public relations in the sphere of organization of administrative justice in Ukraine.

*Key words:* principles, principles of law, administrative and legal regulation, administrative justice.



УДК 342.95 (477)

*А. В. Остропілець*  
*аспірант Харківського науково-дослідного*  
*інституту судових експертиз ім. засл. проф. М. С. Бокаріуса*

## ОСНОВНІ НАПРЯМКИ НАУКОВО-МЕТОДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДОВО-ЕКСПЕРТНИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Адміністративно-правове забезпечення діяльності судово-експертних установ України передбачає формування ефективної системи державного управління у сфері судово-експертної діяльності, визначення основних принципів, завдань і функцій управління відповідно до встановлених напрямів проведення державної політики у даній сфері, вибір форм і методів впливу на зазначені правовідносини за допомогою комплексу відповідних засобів, важелів та інструментів. Поряд із питаннями закріплення та регулювання організаційно-управлінських засад діяльності державних спеціалізованих експертних установ України, важливим напрямком регулювання їх діяльності є питання науково-методичного забезпечення, що передбачає, зокрема, інформаційне забезпечення експертної діяльності та науково-дослідницької роботи судово-експертних установ, розробку методик проведення судових експертиз, їх атестацію та державну реєстрацію, кадрове забезпечення судово-експертної діяльності та ін.

**Актуальність теми дослідження.** Існуюча наразі система науково-методичних засад судово-експертної діяльності вимагає свого детального наукового вивчення з метою чіткого та вичерпного визначення основних напрямків, форм і процедур науково-методичного забезпечення функціонування судово-експертних установ України як одного з головних аспектів адміністративно-правового регулювання їх діяльності, адже від функціонування незалежної, кваліфікованої та об'єктивної експертизи, орієнтованої на максимальне використання сучасних досягнень науки й техніки, сьогодні багато в чому залежить ефективність правосуддя.

**Стан дослідження.** Важливість даного питання визначає наявність численних наукових досліджень у цій сфері: зокрема, загальній теорії судової експертизи присвячено ґрунтовні праці Т. Аверьянкової, В. Галунька, Ю. Грошового, О. Єщук, О. Зайцевої, О. Жеребка, Н. Клименко, О. Олійника, О. Росинської, М. Сегає, Е. Сімакової-Єфремян. Теоретичні основи державного управління судово-експертної діяльності розглядали В. Ємельянов, В. Лукьяненко, П. Репешко, С. Стеценко, Н. Ткаченко, В. Федчишина. Окремим аспектам адміністративно-правового регулювання судово-експертної діяльності приділяли увагу такі

вітчизняні та зарубіжні науковці, як К. Бельський, В. Гончаренко, О. Ключев, В. Крижна, В. Лисиченко, В. Лукашевич, Н. Малаховська, О. Музичук, О. Соловійова, М. Шепітько, А. Шулженко, М. Щербаковський та ін. Але, незважаючи на досить широкий спектр досліджень у даній сфері, наразі все ще залишається недостатньо дослідженою низка питань, пов'язаних із визначенням змісту та особливостей основних напрямків, форм та процедур науково-методичного забезпечення діяльності судово-експертних установ України.

**Мета та завдання дослідження.** Метою статті є дослідження питання науково-методичного забезпечення функціонування судово-експертних установ України як одного з головних аспектів адміністративно-правового регулювання їх діяльності, що передбачає визначення основних напрямків, форм та процедур науково-методичного забезпечення діяльності судово-експертних установ України, аналіз їх значення та змісту.

**Виклад основного матеріалу.** До найважливіших з усіх форм та процедур науково-методичного забезпечення діяльності судово-експертних установ слід віднести розробку методик проведення судових експертиз, процедури їх атестації й державної реєстрації, а також пов'язані з ними процедури формування та ведення реєстру методик проведення судових експертиз.

Методика проведення судової експертизи є результатом наукової роботи, що містить систему методів дослідження, які застосовуються у процесі послідовних дій експерта з метою виконання певного експертного завдання. Розробка методик проведення судових експертиз, згідно з Законом України «Про судову експертизу», покладається на державні спеціалізовані установи, але їх державна реєстрація проводиться Міністерством юстиції, яке здійснює ведення державного Реєстру атестованих судових експертів, до якого вносяться атестовані відповідно до законодавства судові експерти [1].

Процедури формування та ведення Реєстру методик проведення судових експертиз врегульовані Порядком ведення Реєстру методик проведення судових експертиз, затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 2.10.2008 р., № 1666/5 [2]. Згідно з Порядком, реєстр являє собою офіційну електронну базу даних, що ведеться з метою створення інформаційного фонду про на-

явність методик проведення судових експертиз, які атестовані та рекомендовані до впровадження в експертну практику відповідно до Порядку атестації та державної реєстрації методик проведення судових експертиз, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2008 р., № 595 [3]. Інформація, яка міститься у Реєстрі, є відкритою для запитів правоохоронних органів, судів та зацікавлених юридичних і фізичних осіб. Функції держателя реєстру здійснює Управління експертного забезпечення правосуддя Міністерства юстиції, а його адміністрування – державне підприємство «Національні інформаційні системи», що забезпечує технічне та технологічне створення і супровід програмного забезпечення Реєстру, надання доступу до Реєстру, забезпечує збереження та захист даних, що містяться у Реєстрі. Методика проведення судової експертизи, а також зміни до неї включаються до Реєстру за рішенням Координаційної ради з проблем судової експертизи при Мін'юсті України [3].

Методики проведення судових експертиз (окрім судово-медичних та судово-психіатричних) підлягають атестації та державній реєстрації. З цією метою Кабінетом Міністрів України було затверджено Порядок атестації та державної реєстрації методик проведення судових експертиз [3], яким врегульовано процедури атестації та державної реєстрації методик проведення зазначених судових експертиз.

Атестація методик проведення судових експертиз полягає в оцінці звіту про наукову роботу, виконану з метою розроблення методик, шляхом проведення його рецензування та апробації методик спеціалізованими установами. Результати атестації методик розглядаються науковими радами спеціалізованих установ, які діють відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [4].

У разі прийняття науковою радою рішення про рекомендацію до впровадження методики проведення судових експертиз в експертну практику, вона подається для державної реєстрації. Державна реєстрація методик проведення судових експертиз проводиться Міністерством юстиції України, яке є держателем Реєстру методик проведення судових експертиз і визначає організаційні та методологічні принципи його ведення. Методики, подані для державної реєстрації, розглядаються Координаційною радою з проблем судової експертизи при Мін'юсті [3].

З метою науково-методичного забезпечення діяльності судово-експертних установ розроблено науково-методичні рекомендації з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, що затверджені наказом Міністерства юстиції України від 03.03.2015 р., № 301/5 у додатку до Положення про експертно-кваліфі-

каційні комісії та атестацію судових експертів [5]. Також, з метою інформаційної та науково-методичної підтримки судово-експертної діяльності, Міністерство юстиції України забезпечує видання міжвідомчого науково-методичного збірника «Криміналістика та судова експертиза» [5].

Головна мета інформаційного забезпечення полягає у підвищенні ефективності управління судово-експертною діяльністю. Завданнями інформаційного забезпечення діяльності експертно-судових установ є:

- інформатизація експертних установ на основі єдиного методичного, інформаційного, програмного, технічного і організаційного забезпечення;
- створення єдиних міжвідомчих банків даних для забезпечення повної інформаційної підтримки проведення експертиз і досліджень;
- впровадження ефективної інформаційної взаємодії судово-експертних установ на основі сучасних технологій і програмних засобів;
- розроблення і підтримка автоматизованих робочих місць експерта;
- забезпечення безпеки судово-експертної діяльності [6, с. 22].

Відповідно до чинного законодавства, інформаційне забезпечення діяльності судово-експертних установ передбачає, що будь-які підприємства, установи, організації незалежно від форми власності зобов'язані надавати безоплатно інформацію, необхідну для проведення судових експертиз, державним спеціалізованим установам, а також, за згодою, натурні зразки або каталоги своєї продукції, технічну документацію та іншу інформацію, необхідну для створення й оновлення методичної та нормативної бази судової експертизи. Державні спеціалізовані установи, судові експерти та залучені фахівці, що проводять судові експертизи, у разі отримання інформації, що становить державну, комерційну чи іншу таємницю, що охороняється законом повинні забезпечити нерозголошення цих відомостей. Крім того, державні спеціалізовані установи, що проводять судові експертизи, мають право одержувати від судів, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування знаряддя кримінального правопорушення та інші речові докази для використання в експертній і науковій діяльності [1].

Важливим напрямком регулювання діяльності судово-експертних установ є кадрове забезпечення судово-експертної діяльності, адже сьогодні, як справедливо підкреслює Н. Ткаченко, підготовка кадрів судових експертів є одним із найважливіших засобів експертного забезпечення правосуддя в державі, оскільки тільки фахівець високого наукового рівня здатний забезпечити надання об'єктивного висновку на основі використання спеціальних знань у будь-якому

виді судочинства [7, с. 203]. Згідно з чинним законодавством, підготовка фахівців для державних спеціалізованих установ, що проводять судові експертизи, здійснюється вищими навчальними закладами; спеціалізація й підвищення кваліфікації проводяться на курсах та у спеціальних закладах відповідних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Вивчення потреб у підготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації експертів, а також розроблення пропозицій щодо задоволення цих потреб здійснюються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, до сфери управління яких належать державні спеціалізовані установи, що здійснюють судово-експертну діяльність [1]. Порядок підготовки та проходження стажування фахівців, які мають намір отримати та/або підтвердити кваліфікацію судового експерта, визначається Положенням про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів, затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 03.03.2015 р., № 301/5, за яким підготовка (стажування) здійснюється: за програмою підготовки з теоретичних, організаційних і процесуальних питань судової експертизи науково-дослідних установ судових експертів або Інститутом права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України; за програмами підготовки з відповідних експертних спеціальностей науково-дослідних установ судових експертів [5].

П. Репешко, аналізуючи механізми кадрового забезпечення судово-експертної діяльності в Україні, наголошує на тому, що пріоритетним напрямом кадрової політики на сучасному етапі державотворення є створення дієвого механізму підготовки та залучення до роботи на державній службі висококваліфікованих фахівців та професіоналізація державної служби [8, с. 139]. Маємо також погодитися з думкою С. Євдокіменко, яка відзначає, що для ефективного виконання своїх обов'язків експерт сьогодні має бути якісно підготовленим спеціалістом, він повинен поєднувати фундаментальну наукову підготовку та глибокі практичні навички, безперервно поповнювати свої професійні знання, володіти високими громадянськими якостями та ін. [9, с. 47]. Дійсно, створення висококваліфікованого кадрового складу судово-експертних установ України вимагає наразі встановлення особливих вимог до тих осіб, які можуть обіймати посади судових експертів та керівників різних рівнів у судово-експертних установах та службах. З метою якісного добору кадрів, підвищення професійного рівня судових експертів, сприяння у підготовці кваліфікованих експертних кадрів, надання методичної допомоги і поширення серед експертного середовища високоморальних принципів та на підставі вищезазначених положень законодавства Міністерством

юстиції України було розроблено та наказом від 19.04.2012 р., № 611/5 затверджено Довідник кваліфікаційних характеристик посад працівників науково-дослідних установ судових експертів Міністерства юстиції [10]. Довідник містить у собі типові кваліфікаційні характеристики посад працівників науково-дослідних установ судових експертів та встановлює вимоги до змісту їх професійної діяльності та кваліфікації з метою сприяння вирішенню питань ефективного розподілу праці між працівниками науково-дослідних установ судових експертів, забезпечення єдності при визначенні їх посадових обов'язків. Положення Довідника є підставою для розроблення та затвердження посадових інструкцій працівників науково-дослідних установ судових експертів, в яких зазначається конкретний перелік їх посадових прав і обов'язків, виходячи із завдань, функцій, встановлених відповідними нормативно-правовими актами, статутами науково-дослідних установ судових експертів відповідних експертних установ. Поряд з тим, Довідник також є базою під час розроблення статутів науково-дослідних установ судових експертів та положень про їх структурні підрозділи в частині прав і обов'язків керівників, добору й розстановки кадрів, здійснення контролю за відповідністю працівника його спеціальності та кваліфікації, конкурсного відбору та атестації працівників, організації стажування, розроблення та вдосконалення програм підготовки та підвищення кваліфікації працівників відповідно до змісту їх професійної діяльності [11].

**Висновки.** Отже, серед усіх форм та процедур науково-методичного забезпечення діяльності судово-експертних установ до найважливіших відносяться розробка методик проведення судових експертів, процедури їх атестації й державної реєстрації, а також пов'язані з ними процедури формування та ведення реєстру методик проведення судових експертів. Важливим напрямком регулювання діяльності судово-експертних установ є також кадрове забезпечення судово-експертної діяльності. Створення висококваліфікованого кадрового складу судово-експертних установ України вимагає наразі встановлення особливих вимог до тих осіб, які можуть обіймати посади судових експертів та керівників різних рівнів у судово-експертних установах та службах. З метою забезпечення ефективного розподілу праці між працівниками науково-дослідних установ судових експертів, забезпечення єдності при визначенні їх посадових повноважень доцільним уявляється запровадження єдиних вимог до державних експертів усіх державних спеціалізованих установ Міністерства юстиції, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства оборони, Служби безпеки та Державної прикордонної служби України, а також законодав-

чого закріплення кваліфікаційних вимог до осіб, які ще мають намір отримати та/або підтвердити кваліфікацію судового експерта.

### Література

1. Про судову експертизу: закон України від 25.02.1994 р., № 4038-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 28. Ст. 232.
2. Про затвердження Порядку ведення Реєстру методик проведення судових експертиз: наказ Міністерства юстиції України від 2.10.2008 р., № 1666/5. *Офіційний вісник України*. 2008. № 77. Ст. 2588.
3. Про затвердження Порядку атестації та державної реєстрації методик проведення судових експертиз: постанова Кабінету Міністрів України від 2.07.2008 р., № 595. *Офіційний вісник України*. 2008. № 49. Ст. 1585.
4. Про наукову і науково-технічну діяльність: закон України від 26.11.2015 р., № 848-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 3. Ст. 25.
5. Про затвердження положення про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів: наказ Міністерства юстиції України від 03.03.2015 р., № 301/5. *Офіційний вісник України*. 2015. № 17. Ст. 468.
6. Яковлев А. Н. Проблемы информационного обеспечения деятельности государственных судебно-экспертных учреждений. *Судебная экспертиза*. 2005. № 2. С. 21–27.
7. Ткаченко Н. М. Удосконалення професійної підготовки судового експерта – важливий фактор розвитку експертної дидактики. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2016. Вип. 18. С. 203–214.
8. Репешко П. І. Механізми кадрового забезпечення судово-експертної діяльності в Україні. *Економіка та держава*. 2011. № 8. С. 138–140.
9. Євдокіменко С. В. Окремі аспекти організації експертної діяльності в Україні щодо проведення судово-економічних експертиз. *Право і безпека*. 2016. № 2 (61). С. 43–48.
10. Про затвердження Довідника кваліфікаційних характеристик посад працівників науково-дослідних установ судових експертиз Міністерства юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 19.04.2012 р., № 611/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0611323-12#n14>.
11. До питання кадрового забезпечення науково-дослідних установ судових експертиз Міністерства юстиції України: роз'яснення Міністерства юстиції України від 05.08.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0019323-13>.

### Анотація

**Остропілець А. В.** Основні напрямки науково-методичного забезпечення діяльності судово-експертних установ України. – Стаття.

У статті досліджено питання науково-методичного забезпечення функціонування судово-експертних установ України як одного з головних аспектів адміністративно-правового регулювання їх діяльності. Визначено головні напрямки науково-методичного забезпечення діяльності судово-експертних установ України, проаналізовано їх зміст та значення.

Розглянуто основні форми та процедури науково-методичного забезпечення діяльності судово-експертних установ України. До найважливіших з них було віднесено розробку методик проведення судових експертиз, процедури їх атестації й державної реєстрації, а також пов'язані з ними процедури формування та ведення реєстру методик проведення судових експертиз.

Встановлено головну мету інформаційного забезпечення діяльності судово-експертних установ України, що полягає у підвищенні ефективності управління судово-експертною діяльністю, а також визначено та проаналізовано основні завдання інформаційного забезпечення діяльності судово-експертних установ. Визначено основні напрямки інформаційної та науково-методичної підтримки судово-експертної діяльності, проаналізовано стан нормативно-правового закріплення питання інформаційного забезпечення діяльності судово-експертних установ в Україні.

Досліджено питання кадрового забезпечення як одного з важливих напрямків регулювання діяльності судово-експертних установ в Україні. Проаналізовано порядок підготовки та проходження стажування фахівців, які мають намір отримати та/або підтвердити кваліфікацію судового експерта. До пріоритетного напрямку розвитку кадрової політики віднесено створення висококваліфікованого кадрового складу судово-експертних установ України, що вимагає наразі встановлення особливих вимог до тих осіб, які можуть обіймати посади судових експертів та керівників різних рівнів у судово-експертних установах та службах.

**Ключові слова:** судово-експертні установи, судово-експертна діяльність, науково-методичне забезпечення експертної діяльності, напрями, форми та процедури.

### Аннотация

**Остропілець А. В.** Основные направления научно-методического обеспечения деятельности судебно-экспертных учреждений Украины. – Статья.

Статья посвящена исследованию проблемы научно-методического обеспечения функционирования судебно-экспертных учреждений Украины как одного из главных аспектов административно-правового регулирования их деятельности. Рассмотрены основные формы и процедуры научно-методического обеспечения деятельности судебно-экспертных учреждений, к основным из которых отнесены разработка методик проведения судебных экспертиз, процедуры их аттестации и государственной регистрации, а также связанные с ними процедуры формирования и ведения реестра методик проведения судебных экспертиз. Определены направления информационной поддержки судебно-экспертной деятельности, а также кадрового обеспечения деятельности судебно-экспертных учреждений Украины.

**Ключевые слова:** судебно-экспертные учреждения, судебно-экспертная деятельность, научно-методическое обеспечение экспертной деятельности, направления, формы, процедуры.

### Summary

**Ostropilec A. V.** The main directions of scientific and methodological ensuring of activity of forensic expert institutions in Ukraine. – Article.

The scientific article is devoted to research of scientific and methodological ensuring of activity of forensic expert institutions in Ukraine as one of the main aspects of the administrative and legal regulation of their functioning. The main directions of scientific and methodological ensuring of activity of forensic expert institutions in Ukraine was determined and analyzed.

The main forms and procedures of scientific and methodological ensuring of activity of forensic expert institutions in Ukraine are considered. The methods of conducting forensic examinations, the procedure of certification and registration of expert techniques, and the procedure for forming and maintaining a register of forensic enquire methodologies were prepared.

The main objective of the information ensuring of the activity of the forensic expert institutions in Ukraine was to determine the efficiency of the management of forensic expert activity. Analyzes of the objectives of the information ensuring of the activity of the forensic expert institutions in Ukraine were conducted. The basic directions of informational and scientific-methodical support of forensic expert activity are offered. The contemporary situation of legal ensuring of information ensuring of the activity of the forensic expert institutions in Ukraine is determined.

The personnel support as one of the important directions of regulation of activity of forensic institutions in Ukraine is researched. The procedures of preparation and passing of internship of experts are analyzed. The priority direction of personnel policy development includes the creation of highly skilled personnel of forensic expert institutions in Ukraine.

*Key words:* forensic expert institutions, forensic and expert activity, scientific and methodological ensuring of forensic and expert activity, directions, forms and procedures.

УДК 336.148

**В. В. Пацкан**  
здобувач кафедри адміністративного,  
фінансового, інформаційного права  
Ужгородського національного університету

## ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ВИЩОГО ОРГАНУ АУДИТУ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** У процесі розвитку України, як правової і демократичної держави, євроінтеграції України, розвитку Рахункової палати як вищого органу аудиту України, запобігання та протидії корупції в Україні, адміністративної реформи, важливого значення набуває дослідження організації роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

Дослідження проблематики організації роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України має важливе практичне значення для подальшого вдосконалення адміністративного законодавства України, а також для вдосконалення правозастосовної практики у цій сфері. Внаслідок цього дослідження проблематики організації роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України є важливим для розвитку науки адміністративного права.

**Метою статті** є охарактеризувати організацію роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

Завданнями даної статті є: охарактеризувати порядок проведення засідань Рахункової палати як вищого органу аудиту України, проаналізувати планування роботи Рахункової палати.

**Стан дослідження.** Проблематика організації роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження окремих сучасних науковців, зокрема: І. Басанцова, Ф. Бутинця, О. Ніконової, Н. Обушної, Ю. Слободяника.

**Виклад основного матеріалу.** Обґрунтування вдосконалення процесу державного управління в Україні за рахунок впровадження та розвитку такого модернізаційного механізму як інститут публічного аудиту актуалізує необхідність наукового аналізу тих організаційно-економічних механізмів, які вже використовуються державою для виконання своїх основних публічних функцій. Важливою в цьому контексті є створена в суспільстві система фінансово-економічного контролю за виробництвом, розподілом і перерозподілом суспільного продукту та іншими сферами суспільного життя, яка покликана забезпечувати рівновагу та збалансованість у процесі функціонування суспільства [1, с. 65].

Рахункова палата є вищим органом аудиту в Україні. Відповідно до ст. 98 Конституції України [2] контроль від імені Верховної Ради України

за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначаються законом.

Процес інтеграції України в міжнародну спільноту супроводжується прийняттям міжнародних правових документів, впровадженням міжнародних стандартів, узгодженням національного та міжнародного законодавства, використанням кращої світової практики. Такі процеси відбуваються також у сфері контролю та аудиту державних фінансів. Однак ці процеси непрості й неоднозначні [3, с. 29].

Важливим кроком на шляху до становлення та розвитку Рахункової палати стало її входження в листопаді 1998 р. до Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI), а у травні 1999 р. – до складу Європейської організації вищих органів аудиту (EUROSAI). Вступивши в ці міжнародні організації, Рахункова палата стала учасником системи міжнародного обміну професійним досвідом аудиторів усього світу [4].

Згідно ст. 1 Лімської декларації запровадження контролю є невід'ємною складовою управління публічними фінансовими ресурсами, яка забезпечує відповідальний та підзвітний характер цього управління [5]. Важливе значення має також Мексиканська декларація незалежності вищих органів аудиту [6], яка передбачає забезпечення незалежності вищих органів аудиту в тих випадках, коли така незалежність не проголошена в конституції держави або проголошена лише формально.

У Резолюції від 19 грудня 2014 р. № 69/228 щодо сприяння діяльності вищих органів державного аудиту Генеральна асамблея ООН чітко резюмувала, що вищі органи аудиту можуть об'єктивно й результативно виконувати свої функції лише в тому разі, якщо вони незалежні від структур, що перевіряються ними, і захищені від зовнішнього впливу [7]. Саме тому важливим є забезпечення незалежності Рахункової палати та належного захисту її посадових осіб від зовнішнього впливу з метою ефективної організації роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України без будь-якого зовнішнього впливу.

Згідно ст. 25 Закону України «Про Рахункову палату» [8] встановлено, що основною організаційною формою діяльності Рахункової палати є засідання Рахункової палати, що проводяться

у формі відкритих слухань, на яких мають право бути присутніми народні депутати України, представники державних органів, громадськості. Якщо оприлюднення інформації, що розглядатиметься на засіданні, може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину, з дотриманням вимог, передбачених частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»[9], можуть проводитися закриті засідання Рахункової палати.

Рахункова палата на своїх засіданнях розглядає та вирішує питання:

- 1) загальної концепції роботи та розвитку Рахункової палати;
- 2) затвердження структури апарату Рахункової палати;
- 3) затвердження штатного розпису апарату Рахункової палати;
- 4) затвердження кошторису Рахункової палати;
- 5) затвердження методик та методологій здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахунковою палатою;
- 6) затвердження Регламенту Рахункової палати;
- 7) визначення напрямів діяльності Рахункової палати, закріплення цих напрямів за членами Рахункової палати;
- 8) затвердження планів роботи Рахункової палати;
- 9) затвердження звітів, прийняття рішень за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- 10) затвердження щорічного звіту Рахункової палати;
- 11) організації зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації;
- 12) розвитку міжнародних відносин у межах компетенції Рахункової палати;
- 13) внесення на розгляд Верховної Ради України подання про дострокове припинення повноважень Голови, іншого члена Рахункової палати;
- 14) інші питання, пов'язані з виконанням повноважень Рахункової палати.

Засідання Рахункової палати проводяться згідно із затвердженим планом, але не рідше ніж один раз на місяць. Засідання Рахункової палати скликаються та їх порядок денний формується Головою Рахункової палати, а в разі його відсутності – заступником Голови Рахункової палати. У разі відсутності Голови Рахункової палати та його заступника члени Рахункової палати для ведення засідання обирають головуючого з числа присутніх на засіданні членів Рахункової палати.

Засідання Рахункової палати з пропозиціями щодо його порядку денного може бути скликане не менш як однією третиною складу Рахункової палати, з обов'язковим повідомленням усіх членів Рахункової палати про таке засідання. Засідання

Рахункової палати є правомочним у разі присутності на ньому не менш як двох третин її складу. На засіданнях Рахункової палати ведеться протокол, який підписується головою на засіданні та Секретарем Рахункової палати. Протокол доводиться до відома всіх членів Рахункової палати.

Рахунковою палатою можуть проводитись позапланові засідання у разі необхідності термінового вирішення питань, пов'язаних з виконанням повноважень Рахункової палати. Засідання Рахункової палати скликаються та їх порядок денний формується Головою Рахункової палати, а в разі його відсутності – заступником Голови Рахункової палати. У документах про скликання засідання Рахункової палати вказуються: час, дата та місце проведення засідання; проект порядку денного із зазначенням доповідачів по кожному питанню; список осіб, запрошених на засідання та/або на розгляд окремого питання; доручення, пов'язані з підготовкою до засідання тощо.

Засідання Рахункової палати з пропозиціями щодо порядку денного може бути скликане не менш як однією третиною складу Рахункової палати, з обов'язковим повідомленням усіх членів Рахункової палати про таке засідання. Повідомлення про засідання складається у письмовій формі з обов'язковим зазначенням дати та часу початку засідання, а також проекту порядку денного. Повідомлення підписується членами Рахункової палати, які ініціюють скликання засідання, та надсилається іншим членам Рахункової палати не пізніше ніж за один день до засідання у спосіб, який забезпечить наявність підтвердження його отримання. До такого повідомлення обов'язково додаються проекти рішень з питань, що пропонуються до розгляду на засіданні Рахункової палати.

Проект порядку денного засідання Рахункової палати формується виходячи із плану роботи Рахункової палати, прийнятих нею рішень, пропозицій членів Рахункової палати та Секретаря Рахункової палати – керівника апарату. Якщо питання, яке має розглядатись на засіданні Рахункової палати відповідно до плану роботи або рішення Рахункової палати, потребує додаткового вивчення, отримання додаткових матеріалів або здійснення інших заходів, що вимагають більше часу, ніж планувалося, відповідальний за проведення контрольного заходу член Рахункової палати не пізніше ніж за десять робочих днів до засідання Рахункової палати подає службову записку Голові Рахункової палати з обґрунтуванням необхідності перенесення розгляду цього питання та внесення відповідних змін до плану роботи Рахункової палати або рішення Рахункової палати. Зазначена службова записка враховується Головою Рахункової палати при формуванні проекту порядку денного.

Доповідачі з питань порядку денного засідання Рахункової палати не пізніше ніж за п'ять робочих днів до дати проведення передають структурному підрозділу, відповідальному за організаційне забезпечення засідань Рахункової палати, в письмовому та електронному вигляді проекти рішень з відповідних питань, документів, підготовлених для затвердження Рахунковою палатою, а також інші матеріали, які є достатніми для розгляду питання по суті та прийняття рішення.

У разі якщо положеннями інших нормативних актів Рахункової палати або відповідним її рішенням встановлений особливий порядок підготовки та оформлення матеріалів з окремих питань для розгляду на засіданні, відмінний від визначеного у цьому Регламенті порядку, підготовка та подання структурному підрозділу, відповідальному за організаційне забезпечення засідань Рахункової палати, матеріалів з таких окремих питань здійснюються у порядку і строки, передбачені таким особливим порядком.

Структурний підрозділ, відповідальний за організаційне забезпечення засідань Рахункової палати, не пізніше ніж за п'ять робочих днів до засідання забезпечує надання кожному члену Рахункової палати відповідних матеріалів до засідання Рахункової палати, а саме: копії документів про скликання засідання, проектів рішень з усіх внесених до проекту порядку денного питань, проектів документів, підготовлених для затвердження Рахунковою палатою, інших матеріалів, які є достатніми для розгляду членами Рахункової палати питань по суті.

У засіданнях Рахункової палати беруть участь члени Рахункової палати, а також Секретар Рахункової палати – керівник апарату та інші особи, запрошені на засідання Рахункової палати або для розгляду окремих питань порядку денного. Право голосу на засіданні Рахункової палати мають виключно члени Рахункової палати. Склад осіб, які запрошуються на засідання Рахункової палати, визначається Головою Рахункової палати. Склад осіб, які запрошуються на засідання Рахункової палати для участі у розгляді окремих питань порядку денного, визначається Головою Рахункової палати з власної ініціативи, а також за пропозиціями членів Рахункової палати та/або Секретаря Рахункової палати – керівника апарату. Особи, запрошені для участі у розгляді окремих питань порядку денного, після розгляду таких питань участь у подальшій роботі засідання Рахункової палати участі не беруть.

Засідання Рахункової палати є правомочним у разі присутності на ньому не менш як двох третин її складу. Час для доповіді з питання порядку денного на засіданнях Рахункової палати надається в межах 10 хвилин, для співдоповідей і виступів при обговоренні – до 5 хвилин, для запитань

та відповідей – до 2 хвилин (в цілому не більше 45 хвилин). Рішенням Рахункової палати може бути визначено інший регламент проведення відповідного засідання.

Рішення Рахункової палати приймаються простою більшістю голосів присутніх на засіданні членів Рахункової палати, крім рішень про затвердження Регламенту Рахункової палати та змін до нього, які приймаються не менш ніж двома третинами голосів складу Рахункової палати. Засідання Рахункової палати протоколюється. Ведення протоколу засідання забезпечує Секретар Рахункової палати – керівник апарату.

Протокол засідання Рахункової палати має бути складений, повністю оформлений і підписаний головою на засіданні та Секретарем Рахункової палати – керівником апарату протягом 5 робочих днів з дати відповідного засідання. Не пізніше 5 робочих днів після підписання головою та Секретарем Рахункової палати – керівником апарату протокол засідання доводиться до відома всіх членів Рахункової палати. На вимогу члену Рахункової палати надається завірена в установленому порядку копія протоколу засідання Рахункової палати. Контроль за виконанням рішень Рахункової палати здійснює Голова Рахункової палати. Документальне та організаційне забезпечення контролю за виконанням рішень, прийнятих за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), покладається на Секретаря Рахункової палати – керівника апарату. Порядок здійснення такого контролю регламентується відповідним положенням, яке затверджується Рахунковою палатою.

Рішення Рахункової палати приймаються на засіданні Рахункової палати. Рішення Рахункової палати приймаються відкритим голосуванням більшістю голосів від кількості присутніх на засіданні членів Рахункової палати і підписуються Головою Рахункової палати або особою, яка головує на засіданні Рахункової палати. Член Рахункової палати, присутній на засіданні Рахункової палати, який не погоджується з прийнятим рішенням, має право викласти окрему думку, що в письмовій формі додається до протоколу засідання Рахункової палати, та має право інформувати про це Верховну Раду України та її органи, а також інші державні органи, органи місцевого самоврядування, яких стосується таке рішення.

Рішення Рахункової палати підписується Головою Рахункової палати або головою на засіданні Рахункової палати у строк, що не перевищує 15 робочих днів. Рішення Рахункової палати має такі реквізити: порядковий номер, місце і дата прийняття. Рішення Рахункової палати за результатами здійсненого заходу державного зовнішнього фінансового контролю повинно вирішувати питання щодо затвердження звіту (висновку).



Член Рахункової палати, присутній на засіданні Рахункової палати, який не погоджується з прийнятим рішенням, має право викласти окрему думку, що в письмовій формі додається до протоколу засідання, та поінформувати про це Верховну Раду України та її органи, а також інші державні органи, органи місцевого самоврядування, яких стосується таке рішення.

Під час обговорення результатів контрольного заходу члени Рахункової палати визначаються щодо направлення відповідної інформації державним органам, а за необхідності правоохоронним органам, що відображається у рішенні Рахункової палати з цього питання.

Державним органам можуть бути направлені:

- рішення Рахункової палати, прийняте на засіданні Рахункової палати за результатами розгляду звіту;
- звіт за результатами проведеного контрольного заходу;
- інформація про результати здійсненого контрольного заходу, підготовлена на підставі прийнятого рішення Рахункової палати із зазначеного питання;
- відомості про результати здійсненого заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) у формі рішення Рахункової палати тощо.

Рішення, прийняте на засіданні Рахункової палати за результатами обговорення звіту, надсилається об'єктам контролю для відповідного реагування і вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень, відшкодування збитків, завданих державі, поновлення правового режиму загальнодержавної власності та притягнення до відповідальності посадових осіб, які згідно з покладеними на них повноваженнями несуть відповідальність за виявлені порушення. Загальні вимоги до складання та оформлення рішення Рахункової палати визначаються Вимогами до складання та оформлення рішення Рахункової палати, що затверджуються рішенням Рахункової палати.

Рішення, прийняте за результатами обговорення звіту, підлягає розгляду об'єктом контролю в порядку реагування. Об'єкт контролю у місячний строк інформує Рахункову палату про результати розгляду рішення Рахункової палати, заплановані та вжиті у зв'язку з цим заходи. Якщо об'єкт контролю не поінформував Рахункову палату про результати розгляду її рішення або якщо Рахункова палата визнала неналежними заходи реагування, заплановані та вжиті об'єктом контролю у зв'язку з її рішенням, Рахункова палата інформує про це відповідні органи влади, а також громадськість через засоби масової інформації та вживає інших заходів, передбачених Законом. Рішення Рахункової палати та результати їх розгляду об'єктом контролю оприлюдню-

ються на офіційному веб-сайті Рахункової палати, крім інформації з обмеженим доступом.

Важливим для ефективної організації роботи Рахункової палати також має можливість залучення працівників та спеціалістів інших установ і організацій для забезпечення виконання повноважень Рахункової палати. Відповідно до Закону для забезпечення виконання повноважень Рахункової палати член Рахункової палати може залучати працівників державних контролюючих і правоохоронних органів, а також спеціалістів, аудиторів, фахівців-експертів з інших установ та організацій, у тому числі на договірних засадах. Порядок залучення працівників і спеціалістів інших установ та організацій на договірних засадах для забезпечення виконання повноважень Рахункової палати затверджується рішенням Рахункової палати. Фінансове забезпечення залучених Рахунковою палатою спеціалістів здійснюється за рахунок та у межах бюджетних призначень на забезпечення діяльності Рахункової палати.

Важливим для забезпечення ефективної організації роботи Рахункової палати є планування роботи Рахункової палати, яке розглянемо нижче. Згідно ст. 27 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата здійснює свою діяльність згідно з планами роботи, які затверджуються на засіданні Рахункової палати. Звернення Верховної Ради України, її комітетів та інших органів, депутатські запити і звернення, звернення Президента України, Кабінету Міністрів України з пропозиціями про здійснення Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) розглядаються на засіданні Рахункової палати щодо прийняття рішення про їх включення до планів роботи. У разі неврахування таких звернень, запитів у плані роботи Рахункова палата надає аргументовану відповідь у встановленому порядку.

Рахункова палата з власної ініціативи або на підставі звернень суб'єктів, передбачених частиною другою цієї статті, може здійснювати позапланові заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Рішення про здійснення таких заходів приймається на засіданні Рахункової палати. Рахункова палата здійснює позапланові заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) відповідно до рішення Верховної Ради України, прийнятого у порядку, передбаченому Регламентом Верховної Ради України.

Процедура організації роботи Рахункової палати, територіальних та інших структурних підрозділів її апарату, питання взаємовідносин між структурними підрозділами, членами Рахункової палати та посадовими особами апарату Рахункової палати, інші питання внутрішньої організації діяльності визначаються цим Законом та Регла-

ментом Рахункової палати.. Регламент Рахункової палати та зміни до нього затверджуються на засіданні Рахункової палати не менш як двома третинами голосів від складу Рахункової палати та оприлюднюються на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

В організації роботи Рахункової палати важливе значення також відіграють допоміжні органи Рахункової палати. Відповідно до ст. 29 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата для забезпечення здійснення своїх повноважень може утворювати тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Завдання, склад та організація роботи таких допоміжних органів визначаються Рахунковою палатою. Члени Рахункової палати можуть очолювати або входити до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів за рішенням Рахункової палати. Тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи діють протягом строку, встановленого Рахунковою палатою, але не більше строку, на який обрано членів Рахункової палати. Фінансове забезпечення допоміжних органів Рахункової палати здійснюється за рахунок та у межах бюджетних призначень на забезпечення діяльності Рахункової палати.

Відповідно до ст. 30 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата щороку готує та не пізніше 1 травня року, наступного за звітним, подає Верховній Раді України щорічний звіт про свою діяльність. Одночасно із поданням Верховній Раді України щорічного звіту Рахункова палата розміщує його на своєму офіційному веб-сайті для відкритого доступу у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», зокрема, Звіт Рахункової палати за 2016 рік [10].

Щорічний звіт про діяльність Рахункової палати має містити інформацію про:

1) проведені Рахунковою палатою контрольні заходи з обов'язковим зазначенням:

- виявлених відхилень, недоліків і порушень;
- переданих до правоохоронних органів матеріалів щодо виявлених ознак кримінальних або адміністративних правопорушень і вжитих правоохоронними органами заходів реагування;

- наданих рекомендацій (пропозицій) і наслідків реагування об'єктів контролю на такі рекомендації (пропозиції);

2) кадрове і фінансове забезпечення діяльності Рахункової палати, включаючи чисельність працівників апарату Рахункової палати та їх склад, виконання кошторису Рахункової палати;

3) оцінку результативності та ефективності діяльності Рахункової палати із зазначенням стану виконання плану роботи та звіту про виконання паспорта бюджетної програми;

4) співробітництво з вищими органами фінансового контролю інших держав, міжнародними організаціями;

5) результати зовнішнього аудиту Рахункової палати та зовнішнього оцінювання діяльності Рахункової палати у разі здійснення таких заходів;

6) інші питання, визнані Рахунковою палатою необхідними для пояснення звіту.

Голова Рахункової палати представляє такий щорічний звіт на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Отже, ефективна організація роботи Рахункової палати є важливим чинником у розбудові України як демократичної і правової держави, утвердження Рахункової палати та як вищого органу аудиту, що насамперед служить інтересам народу України. Ефективна організація роботи Рахункової палати має важливе значення для належного здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Для ефективної організації роботи Рахункової палати, забезпечення високого рівня довіри з боку суспільства, інших органів публічної влади, міжнародного співтовариства, вищих органів аудиту окремих зарубіжних країн до Рахункової палати як вищого органу аудиту України, важливим є інформування інших органів публічної влади та громадськості про діяльність Рахункової палати у формі звітів, інформаційних повідомлень на офіційній інтернет-сторінці Рахункової палати, публічних виступів Голови Рахункової палати.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямку, зокрема, щодо: порівняльно-правового аналізу організації роботи Рахункової палати в Україні та вищих органів аудиту в інших країнах Європи; реформування адміністративного законодавства України; правового статусу Рахункової палати;

Отже, у даній статті охарактеризовано проблематику організації роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

### Література

1. Обушна Н. Модернізація системи державного фінансового контролю в Україні в контексті утвердження парадигми публічного аудиту. *Вісник НАДУ при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2016. № 4. С. 64–71.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Ніконова О. Міжнародні стандарти INTOSAI: основні положення, аудиторські підходи, термінологія. *Бухгалтерський облік і аудит*. 2011. №2. С. 29–35.
4. Рахункова палата України. URL: [www.ac-rada.gov.ua/1.html](http://www.ac-rada.gov.ua/1.html) (дата звернення 10 жовтня 2017 року).
5. The Lima Declaration (ISSAI 1). (1977), Approved at IXth Congress of INTOSAI, Lima/Peru, "INTOSAI Professional Standards Committee". URL: [http://www.issai.org/media/12901/issai\\_1\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf) (дата звернення 10 жовтня 2017 року).

6. Mexico Declaration On SAI Independence. In International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). URL: <http://www.intosai.org/documents/intosai/general/declarations-of-lima-and-mexico.html> (дата звернення 11 жовтня 2017 року).

7. Resolution adopted by the General Assembly № 69/228 (2014), "Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions". URL: <http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A/RES/69/228&referer=/spanish/&Lang=E> (дата звернення 11 жовтня 2017 року).

8. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

9. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

10. Звіт Рахункової палати за 2016 рік. URL: <https://drive.google.com/open?id=1avBP9rjS3u4pHA AQ5PWJEorumu5IGKFJ> (дата звернення 12 жовтня 2017 року).

#### Анотація

**Пацкан В. В. Організація роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України.** – Стаття.

Статтю присвячено проблематиці організації роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України. Охарактеризовано порядок проведення засідань Рахункової палати як вищого органу аудиту України. Проаналізовано планування роботи Рахункової палати.

*Ключові слова:* Рахункова палата, вищий орган аудиту, запобігання та протидія корупції, організація роботи Рахункової палати, адміністративна реформа.

#### Аннотация

**Пацкан В. В. Организация работы Счетной палаты как высшего органа аудита Украины.** – Статья.

Статья посвящена проблематике организации работы Счетной палаты как высшего органа аудита Украины. Охарактеризован порядок проведения заседаний Счетной палаты как высшего органа аудита Украины. Проанализировано планирование работы Счетной палаты.

*Ключевые слова:* Счётная палата, Высший орган аудита, предотвращение и противодействие коррупции, организации работы Счётной палаты, административная реформа.

#### Summary

**Patskan V. V. Organization of work of the Accounting Chamber as the Supreme Audit Institutions of Ukraine.** – Article.

The article is devoted to the problems of organization of work of the Accounting Chamber as the Supreme Audit Institutions of Ukraine. The procedure for holding meetings of the Accounting Chamber as the Supreme Audit Institutions of Ukraine is characterised. The planning of work of the Accounting Chamber is analysed.

*Key words:* Accounting Chamber, Supreme Audit Institutions, prevention and counteraction of corruption, organization of work of Accounting Chamber, administrative reform.

УДК 342.95 (477)

*А. В. Потопальський*  
здобувач Університету сучасних знань

## СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Будь-який правовий процес, категорія чи явище окрім офіційного визнання на рівні держави повинно бути реалізовано в об'єктивній дійсності. Наприклад, коли ми говоримо про норму права, видану за дотримання встановленої законодавством процедури та прописану у тексті нормативного акту (санкціоновану державою) то маємо на увазі положення, які мають реальну юридичну силу. Водночас, ця юридична сила не буде мати ніякого сенсу, якщо не існуватиме корпусу суб'єктів реалізації такої норми та загалом практики її використання. Тому, проблематика суб'єктності в юриспруденції має велике значення, оскільки право є регулятором суспільної діяльності, при відсутності якої воно фактично втрачає свій сенс.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських в Україні у своїх наукових працях розглядали: О.Ю. Аксютін, С.М. Алфьоров, В.І. Барко, Д.А. Горбенко, Н.В. Карнарук, Т.А. Кобзева, О.С. Козак, Л.В. Коваль, А.Ф. Мельник, О.М. Музичук, І.І. Ніколіна, В.І. Остапович, В.Й. Пашинський, М.Ю. Покальчук, Є.М. Попович, В.П. Примак та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження присвячені суб'єктам адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських.

Саме тому **метою статті** є: визначити та охарактеризувати суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських в Україні

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження слід відзначити, що категорія суб'єктів права має багато характеристик та наукових тлумачень. Але якщо взяти до уваги стрижень всіх наукових концепцій, то можна вказати, що суб'єкти права – це люди, особи, або організовані групи людей наділені відповідним набором прав та встановлених обов'язків, на основі яких вони стають учасниками правовідносин певного типу. Таким чином, у авторській позиції преважує гуманістична ідея, відповідно до якої основу досліджуваної категорії становить соціум взагалі, а, отже, суб'єктом правом є кожен без виключення. В той же час, суб'єкти права у всьому своєму масиві можуть ставати учасниками суспільних відносин того чи іншого забарвлення, які до того

ж мають перелік умов до таких учасників. До числа подібних можна віднести суспільні відносини, що виникають в процесі адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських в Україні.

Отже, враховуючи вищенаведені аспекти суб'єктами адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських в Україні можна вважати – систему учасників суспільних відносин в сфері провадження, організації, забезпечення та контролю професійної підготовки співробітників органів Національної поліції. Відзначити треба ключові особливості подібних суб'єктів, першою з яких є правовий статус останніх. Так, їх участь у відносинах щодо забезпечення професійної підготовки працівників поліції передбачає наявність особливих прав та обов'язків, обумовлених сферою безпосередньої діяльності. Другий особливий момент виходить із адміністративно-правового забарвлення правовідносин в яких вони приймають участь. Відповідно до нього подібні суб'єкти являють собою представників влади в особі органів та уповноважених осіб цих органів, що відповідно до законодавства наділено регуляторною компетенцією у сфері професійної підготовки поліцейських. Третя особливість полягає у системності досліджуваних суб'єктів. Система – це сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, яка створює певну цілісність, єдність. Кожна система характеризується не тільки наявністю зв'язків і відносин між елементами, що її утворюють, але й нерозривною єдністю з навколишнім середовищем, у взаємодії з якою система проявляє свою цілісність. Ієрархічність, багаторівневість, структурність – властивості не тільки будови, морфології системи, але й її поведінки: окремі рівні системи обумовлюють певні аспекти її поведінки, а цілісне функціонування виявляється результатом взаємодії всіх її сторін і рівнів [1]. Відповідно до цього, система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських – це не просто сукупність учасників суспільних відносин, а чітко організована група, «гравці» якої перебувають у взаємодії одне з одним, а їх діяльність спільно направлена на досягнення загальних цілей.

Спираючись на наведене визначення та особливості суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної діяльності поліцейських в Україні, наведемо їх конкретний перелік, а також

зазначимо про роль кожного у системі забезпечення професійного навчання. Першим та по праву ключовим суб'єктом можна вважати Кабінет Міністрів України. Обумовлюється дана думка тим, що відповідно до законодавства, Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [2]. В свою чергу, Кабінет міністрів України (далі – Кабмін, КМУ) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який в межах своїх повноважень спрямовує та керує діяльністю поліції [2; 3]. Основними завданнями, які ставляться перед КМУ в його роботі є: забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; життя заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; тощо [4].

Отже, відповідно до своїх повноважень КМУ є головним координатором роботи поліції, адже він не просто спрямовує її діяльність, а забезпечує політику у правоохоронній сфері. Таким чином, Кабмін фактично створює організаційні умови для діяльності поліції в усіх сферах, що підпадають під компетенцію останньої, зокрема, в галузі професійної підготовки працівників даного виконавчого органу влади.

Окрім того, Кабінет Міністрів України тісно пов'язано із іншим, не менш важливим суб'єктом адміністративно-правового забезпечення професійного навчання поліцейських, «руками» якого він впливає на роботу Національної поліції – Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС). Відповідно до законодавства, міністерство – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах [5]. В положенні про Міністерство внутрішніх справ України вказано, що МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інте-

ресів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [6].

Реалізація політики у першій сфері здійснюється Міністерством внутрішніх справ через Національну поліцію, яка входить до сфери відання вказаного центрального органу виконавчої влади. При цьому, МВС в межах своєї функціональної компетенції та відповідно до покладених на нього завдань, має повноваження у галузі професійного навчання співробітників поліції, а саме: забезпечує на базі навчальних закладів, що належать до сфери управління МВС, підготовку та професійне навчання кадрів для МВС, Національної поліції та Національної гвардії; установлює порядок добору, направлення та зарахування на навчання до навчальних закладів, що належать до сфери управління МВС; установлює порядок організації та строку професійного навчання працівників МВС, Національної поліції та Національної гвардії; здійснює організаційно-методичне супроводження навчального процесу в навчальних закладах, що належать до сфери управління МВС; організовує та здійснює поточне і перспективне планування, розроблення планів основних організаційних заходів МВС, роботи колегії МВС, нарад керівництва МВС [6].

Отже, Міністерство внутрішніх справ має широкий спектр повноважень у сфері адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки працівників поліції. Так, якщо Кабмін створює умови роботи поліції зокрема у досліджуваній галузі, то МВС безпосередньо очолює та забезпечує сектор професійного навчання та керує ним.

Втім, вищевказані центральні органи, хоча і мають виключну компетенцію, в рамках діяльності Національної поліції існують власні суб'єкти, що також мають велике коло повноважень у контексті питання забезпечення професійного навчання поліцейських. Зокрема, до числа останніх відноситься керівник поліції, який очолює Національну поліцію. У частині адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських керівник здійснює наступні повноваження: очолює поліцію та здійснює керівництво

її діяльністю зокрема в сфері підготовки кадрів; забезпечує виконання покладених на поліцію завдань в усіх галузях роботи; підписує накази поліції які регулюють окремі питання професійної підготовки працівників поліції; у межах компетенції організовує та контролює виконання поліцією Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, а також наказів і доручень Міністра внутрішніх справ України з питань, що належать до сфери діяльності поліції в частині організації професійного навчання співробітників Національної поліції тощо [2].

Адміністративно-правове забезпечення професійної підготовки в органах Національної поліції не здійснюється керівником одноособово. Свої повноваження останній реалізує за рахунок спеціально створеного підрозділу в структурі поліції – Департаменту кадрового забезпечення та підлегли йому кадрові підрозділи територіальних органів поліції [7]. Зазначити варто, що перед департаментом ставиться досить великий масив завдань, а саме: кадрове забезпечення службової діяльності органів поліції; організаційно-методичне та інформаційне забезпечення роботи підрозділів кадрового забезпечення органів поліції; забезпечення організації роботи з добору, вивчення та комплектування органів поліції кваліфікованими кадрами; організація та методичне забезпечення спеціальної підготовки вперше прийнятих на службу поліцейських з метою набуття ними знань та навичок, необхідних для виконання повноважень поліції, а також підвищення кваліфікації та перепідготовки поліцейських; організація професійного навчання та стажування, системи психологічного забезпечення поліцейських і працівників Національної поліції; тощо [8; 9].

Відповідно до наведених завдань Департамент кадрового забезпечення національної поліції реалізує такі функції як: здійснення контролю за виконанням нормативних актів МВС України з питань кадрового забезпечення поліції, дотриманням порядку проходження служби поліцейськими; організація і координація діяльності підрозділів кадрового забезпечення органів поліції та працівників апарату Національної поліції України, на яких покладено обов'язки з кадрового забезпечення; упровадження сучасних методів і новітніх форм організації праці та управління в діяльність підрозділів кадрового забезпечення, надання їм практичної допомоги з цих питань; організація та здійснення заходів щодо комплектування органів поліції висококваліфікованими, морально стійкими працівниками; організація роботи з добору кадрів для апарату Національної поліції та на керівні посади територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів поліції, підготовка матеріалів та внесення Голові Національної поліції пропози-

цій щодо призначення, переміщення та звільнення цих осіб; опрацювання подань та підготовка наказів про присвоєння первинних та чергових спеціальних звань поліцейським; тощо [8; 9].

Чільне місце серед суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських займають кадрові підрозділи територіальних органів поліції, робота яких організовується через Департамент кадрового забезпечення. Однак, якщо останні в своїй діяльності виконує здебільшого стратегічні завдання із забезпечення професійного навчання, то перед кадровими підрозділами територіальних органів ставляться тактичні, орієнтовані на негайне виконання цілі, направлені на забезпечення рівня та стану підготовки персоналу в рамках конкретного відомства. Так, територіальні кадрові підрозділи: ведуть облік поліцейських, яким необхідно пройти професійну підготовку, та організовують їх направлення до закладів, що здійснюють первинну професійну підготовку у строки, визначені рознарядкою; формують та подають пропозиції до обсягів державного замовлення на післядипломну освіту; ведуть облік результатів підготовленості поліцейського в рамках службового навчання; забезпечують організацію навчальних зборів та об'єктивність оцінювання результатів навчання поліцейських в рамках службової підготовки; організовують добір кандидатів на навчання у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання тощо [10].

Специфічним за своїм правовим статусом суб'єктом адміністративно-парового забезпечення професійної підготовки є відповідні заклади, в яких подібне навчання здійснюється. Особливість їх правового статусу пояснюється дуалізмом виконуваних завдань. З одного боку вказані заклади уповноважені організувати проходження працівниками поліції професійного навчання, забезпечувати належну матеріальну технічну базу тощо, з іншого – підтримувати навчальний процес, стежити за якістю навчальних програм, порядком їх реалізації і таке інше. Так, наприклад, вищі навчальні заклади МВС зі специфічними умовами навчання відповідно до покладених на них функцій зобов'язані: дотримуватись вимог законодавства в галузі освіти; дотримуватись стандартів вищої освіти; забезпечувати безпечні умови проведення освітньої діяльності; дотримуватись договірних зобов'язань з іншими суб'єктами освітньої, виробничої, наукової діяльності та громадянами, у тому числі за міжнародними угодами; дотримуватись фінансової дисципліни та збереження державного майна; забезпечувати соціальний захист учасників навчально-виховного процесу [11].

Також слід відмітити, що інші заклади та установи, які проводять професійне навчання поліцейських: забезпечують належні умови для

проживання і харчування поліцейських, які проходять професійне навчання у відповідних закладах, установах; визначають форми організації професійного навчання поліцейських; забезпечують оцінювання рівня знань поліцейських в межах провадження відповідного виду професійного навчання; формують плани-графіки проходження поліцейськими відповідного виду професійної підготовки тощо.

**Висновок.** Таким чином, система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських в Україні являє собою багаторівневу групу юридичних осіб публічного права, окремих відомств територіальних органів поліції та закладів професійного навчання, які забезпечують організацію та контроль освітнього процесу поліцейських безпосередньо на місцях. Позитивним аспектом даної системи суб'єктів є її внутрішня підпорядкованість та розподіл компетенції між учасниками регулювання правовідносин завдяки чому забезпечення професійної підготовки набуває комплексного характеру.

### Література

1. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др. 2-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1989. 815 с.
2. Про Національну поліцію: закон від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
3. Конституція України: конституція, закон від 28.06.1996 №254к/96-вр // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про Кабінет Міністрів України: закон від 27.02.2014 №794-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.
5. Про центральні органи виконавчої влади: закон від 17.03.2011 №3166-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 1696.
6. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова, положення від 28.01.2015 №878 // Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2972.
7. Про затвердження структури Національної поліції України: наказ від 06.11.2015 № 1 // Законодавчі та нормативно-правові акти, які стосуються діяльності поліцейських. [Електронний ресурс]. URL: <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/>.
8. Про затвердження Положення про Департамент кадрового забезпечення Національної поліції України: наказ Національної поліції України від 12.12.2015 № 136 [Електронний ресурс]. URL: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1802871>.
9. Шатрава С. Стан та правове регулювання кадрового забезпечення органів Національної поліції на сучасному етапі розвитку / С. Шатрава // Підприємство господарство і прав. 2017. № 1. С. 83–87.
10. Про затвердження Положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції: наказ від 16.02.2016 №105 // Офіційний вісник України. 2016. № 35. Ст. 1373.
11. Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС: наказ, положення від 14.02.2008 № 62 // Офіційний вісник України. 2008. № 21. Ст. 615.

### Анотація

**Потопальський А. В. Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських в Україні.** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, визначено та охарактеризовано систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських в Україні.

Встановлено, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських – це не просто сукупність учасників суспільних відносин, а чітко організована група, «гравці» якої перебувають у взаємодії одне з одним, а їх спільна діяльність направлена на досягнення загальних цілей.

Обґрунтовано, що відповідно до наданих повноважень Кабінет міністрів України є головним координатором роботи поліції, адже він не просто спрямовує її діяльність, а забезпечує політику у правоохоронній сфері. Таким чином, він фактично створює організаційні умови для діяльності поліції в усіх сферах, що підпадають під компетенцію останньої, зокрема, в галузі професійної підготовки працівників даного виконавчого органу влади.

Відзначено, що заклади та установи, які проводять професійне навчання поліцейських: забезпечують належні умови для проживання і харчування поліцейських, які проходять професійне навчання у відповідних закладах, установах; визначають форми організації професійного навчання поліцейських; забезпечують оцінювання рівня знань поліцейських в межах провадження відповідного виду професійного навчання; формують плани-графіки проходження поліцейськими відповідного виду професійної підготовки тощо.

Акцентовано увагу, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських в Україні являє собою багаторівневу групу юридичних осіб публічного права, окремих відомств територіальних органів поліції та закладів професійного навчання, які забезпечують організацію та контроль освітнього процесу поліцейських безпосередньо на місцях. Відзначено, що позитивним аспектом даної системи суб'єктів є її суворі внутрішня підпорядкованість та розподіл компетенції між учасниками регулювання правовідносин завдяки чому забезпечення професійної підготовки набуває комплексного характеру.

**Ключові слова:** суб'єкт, система, адміністративно-правове забезпечення, підготовка поліцейських, органи державної влади.

### Аннотация

**Потопальський А. В. Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських в Україні. – Стаття.**

В статті на основі аналізу наукових поглядів учених і норм діючого законодавства України, визначені і охарактеризовані систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських в Україні.

Установлено, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських – це не просто сукупність учасників соціальних відносин, а чітко організована група, «ігроки» якої знаходяться в взаємодії один з одним, а їх спільна діяльність направлена на досягнення загальних цілей.

Обґрунтовано, що в відповідності з наданими повноваженнями Кабінету міністрів України є головним координатором роботи поліції, тому він не просто направляє її діяльність, а забезпечує політику в правоохоронній сфері. Таким чином, він фактично створює організаційні умови для діяльності поліції у всіх сферах, що підпадають під компетенцію останньої, зокрема, в області професійної підготовки працівників цього виконавчого органу влади.

Зазначено, що заклади та установи, які проводять професійне навчання поліцейських: забезпечують належні умови для проживання і харчування поліцейських, які проходять професійне навчання в відповідних закладах, установках; визначають форми організації професійного навчання поліцейських; забезпечують оцінку рівня знань поліцейських в межах виконання відповідного виду професійного навчання; формують плани-графіки проходження поліцейськими відповідного виду професійної підготовки і тому подібне.

Акцентовано увагу, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських в Україні є багаторівневою групою юридичних осіб публічного права, окремих відомств територіальних органів поліції і установ професійного навчання, які забезпечують організацію і контроль освітнього процесу поліцейських безпосередньо на місцях. Зазначено, що позитивним аспектом даної системи суб'єктів є її суворе внутрішнє підпорядкування і розподіл компетенцій між учасниками регулювання правовідносин завдяки чому забезпечення професійної підготовки набуває комплексного характеру.

*Ключевые слова:* суб'єкт, система, адміністративно-правове забезпечення, підготовка поліцейських, органи державної влади.

### Summary

**Potopalskyi A. V. System of subjects of administrative and legal support of professional training of police officers in Ukraine. – Article.**

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the system of subjects of administrative and legal support of professional training of police officers in Ukraine is defined and characterized.

It is established that the system of subjects of administrative and legal support of professional training of police officers is not just an aggregate of participants in public relations, but a clearly organized group, the "players" of which interact with each other, and their joint activity is aimed at achieving common goals.

It is substantiated that, in accordance with the powers conferred on it, the Cabinet of Ministers of Ukraine is the main coordinator of the work of the police, as it not only directs its activities, but also provides policy in the field of law enforcement. Thus, it actually creates the organizational conditions for police activity in all spheres that fall within the competence of the latter, in particular, in the field of vocational training of employees of this executive body.

It is noted that the establishments and establishments that provide professional training for police officers: provide adequate conditions for accommodation and food for police officers undergoing professional training in relevant institutions and institutions; determine the forms of organization of professional training of police officers; ensure that the level of knowledge of police officers is assessed within the framework of conducting the appropriate type of vocational training; form schedules for police officers of the appropriate type of vocational training, etc.

It is emphasized that the system of subjects of administrative and legal support of professional training of police officers in Ukraine is a multilevel group of public law legal entities, individual departments of territorial police bodies and vocational training institutions that provide the organization and control of police education process directly on the ground. It is noted that a positive aspect of this system of subjects is its strict internal subordination and distribution of competence among participants in the regulation of legal relationships, so that the provision of vocational training becomes complex.

*Key words:* subject, system, administrative and legal support, police training, public authorities.



УДК 342.951:351.82

**А. А. Приходько**  
кандидат юридичних наук,  
адвокат

### ФЕНОМЕНОЛОГІЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ТА НОРМАТИВНИЙ АСПЕКТ

Корупція є явищем, що переслідує людство практично з моменту виникнення найперших, організованих за допомогою певних правил, форм його існування. Пустивши коріння в усі сфери функціонування держави, корупція здатна поставити під загрозу існування економічної системи та громадянського суспільства, що перебувають на етапі становлення. Тому подолання корупції перетворюється у надзвичайно складну проблему [1].

В Україні за останні роки вона охопила всю вертикаль економіки, включаючи процеси прийняття рішень держапаратом, функціонування бізнесу і життєдіяльність домогосподарств, перетворившись в найгострішу проблему суспільства. Характерним для національної економіки є формування все більш складних за ієрархічною побудовою корупційних систем, створення та існування яких можливо лише завдяки зрощенню державно-владних та кримінальних структур [2, с. 9].

Високий рівень корупції в Україні (передусім у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державних підприємств) є негативним явищем, яке системно обумовлює низький рівень розвитку економіки в державі, складність у залученні іноземних інвестицій, повільні темпи інтеграції з Європейським Союзом. Крім того, через те, що Державний бюджет регулярно не отримує значні кошти внаслідок недостатньої ефективності заходів із попередження та протидії корупції, соціальний захист державою уразливих груп населення знаходиться у вкрай незадовільному стані. Корупція у вигляді неправомірного створення органами державної влади і місцевого самоврядування переваг для окремих суб'єктів підприємницької діяльності, широкий розсуд державних органів під час здійснення контрольних заходів значним чином шкодить також і розвитку приватного сектору [3].

Дослідження феноменології корупції в Україні в історичному та нормативному розрізі слугуватиме підґрунтям для розробки ефективних заходів її подолання.

Проблема корупції загалом та окремо її гене-за на території України вже були предметом наукових досліджень таких вчених як Г. Божок, С. Братков, В. Веклич, А. Волошенко, Л. Гулемюк, В. Гурковський, А. Качкин, Т. Качкина, А. Кирпичников, В. Костенко, Є. Невмержицький, С. Рогульський, Л. Смирнова, та інші. Однак до системного аналізу заявленої до розгляду нами

тематики їх наукові пошуки звернені не були, а стосувались загальних чи суміжних їй аспектів.

Загалом боротьбу з корупцією прирівнюють за складністю до боротьби з людськими гріхами. Вона, по суті, і є комбінацією таких гріхів як жадібність, заздрість, лінь і невгамовна спрага насолод. Світ влаштований таким чином, що людські гріхи і пороки неможливо знищити. Суспільство і кожна окрема людина може тільки обмежити їх до розумних меж. Мораль, держава, етика, релігія – ті інструменти, за допомогою яких і відбувається це обмеження. Як тільки ці інструменти перестають працювати, у суспільстві починають валитися цивілізаційні основи взаємин між громадянами і державою і з'являється небезпека виникнення соціального хаосу. Тому одна з основних задач держави – це стримування пороків власних громадян і не тільки ідеологічними і виховними, а й репресивними методами у рамках закону [4].

Вважають, що перші згадування про корупцію на Русі з'явилися у літописах XIII століття. Зокрема, з цього приводу згадують Двінську уставну грамоту 1397–1398 років, де міститься визначення незаконної винагороди за здійснення офіційних владних повноважень – «мздоїмство», або «посула». Згідно іншої версії, «посула» в якості хабара визначається вперше у Псковській судній грамоті (1462–1471 рр.). За часів Івана Грозного було запроваджено смертну кару за вчинення дій аналогічних сучасному хабарництву [5]. Збереглися свідчення про страту д'яка, який крім належної йому винагороди отримав ще й смаженого гусака, що був начинений монетами [6; 7, с. 41].

У Російській імперії підґрунтям корупції стала система так званого місництва. Характерною рисою зазначеної системи організації влади на місцях було, зокрема, те що більшість державних чиновників того часу не отримували грошових виплат від держави, а жили виключно за рахунок коштів відвідувачів. Крім того, призначення на посаду відбувалося відповідно до ієрархії боярських прізвищ, без врахування особистих ділових якостей майбутнього чиновника. Таким чином, утворювався корпоративно-замкнений прошарок населення, зацікавлений у використанні владних повноважень для досягнення корисливих власних або групових цілей, що в свою чергу, сприяло поширенню корупції. В період правління Івана IV хабарництво, за «Судебником» 1550 року, було остаточно визнано кримінальним злочином. Але, як

зазначає М. Карамзін, законом хабарництво хоча й каралось, але чиновники постійно удосконалювали способи отримання хабарів від відвідувачів. Чолобитник, входячи до судді, клав гроші перед образами, начебто на свічки. Тільки в день Світлого Воскресіння дозволялося суддям та урядовцям яйцем приймати дарунок і декілька десятків. Не знищила коріння корупції і реформа, проведена в 50-тих роках XVI століття, завдяки якій було встановлено посадові оклади особам, що перебували на державній службі [5; 7, с. 41].

В Конституції гетьмана Війська Запорозького П. Орлика 1710 року корупція згадується як явище, яке згубно діє на весь державний устрій. У ній також наводиться перелік корупційних дій та наголошується на необхідності боротьби з ними [8, с. 19].

У Запорізькій Січі Велика екстраординаційна Рада у своєму присуді від 23 грудня 1764 року зазначила, що згідно з військовим уставом отаманам та старшинам забороняється на особисті потреби використовувати військову казну під страхом «смертного штрафу». А у випадку, якщо отаман куреня веде себе «не справно», або потаєє злочинцям, він підлягає покаранню і наступного разу не може бути обраний отаманом» [7, с. 42; 9, с. 70].

Саме хабарництво було одним з найбільш поширених злочинів у дореволюційній Росії. Злочинцями вважались як «хабарник», так і «хабародавець». Окремим видом хабарництва було також вимагання грошей і подарунків за дії, що стосувались служби винуватого. Революція, яка відбулася нібито з метою розв'язання соціальних проблем, спричинила ще більше зростання хабарництва. Найжорстокіші репресії і винищення цілих поколінь бюрократичних еліт, наркомів і голів сільських рад не допомогли. За часів Радянського Союзу коло осіб, які мали дозвіл зловживати владою, було доволі незначним, інформація щодо цього приховувалась від народу і була дозваною [10]. У 1950–1980-х рр. на корупційних засадах відбувалося зрощування партійно-радянської і чекістської еліт, особливого розмаху це явище досягло в національних республіках [2, с. 12].

У таких умовах національна антикорупційна система України трансформувалася в олігархічну модель з реалізацією відповідальності за клановим принципом «свій – чужий» [11, с. 65]. На жаль маємо констатувати, що в Україні ідея розбудови правової демократичної держави поступилася місцем корупційному прагматизму та пристосуванню, які спричинили буквально розгул корупції у сфері державного управління [12; 13, с. 114].

Виходячи з наведеного, не дивує той факт, що абсолютна більшість енциклопедій і словників радянської епохи, які тлумачать термін «корупція», акцентують на тому, що явище корупції характерне та притаманне буржуазній державі та суспільству, в якому відбувається експлуатація людини

людиною, державний апарат підпорядковується монополіям і для неї закладені умови в самій економічній і політичній системах капіталістичного суспільства [2, с. 12].

Варто зазначити, що за роки незалежності України законодавче визначення поняття «корупція» деформувалося й стало ширшим. Так, у Законі України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року [14] в статті 1 корупція визначається як діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [8, с. 18].

Згодом, 24 квітня 1998 року був прийнятий Указ Президента України № 367/98 «Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки» [15], який передбачав, що корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь.

Водночас у додатку 2 «Визначення термінів і понять» наказу Головного управління державної служби України (№ 94 від 30 листопада 2001 року «Про доповнення до Довідника типових професійних характеристик посад державних службовців») визначено, що корупція – це зловживання службовим становищем, пряме використання посадовою особою прав та повноважень із метою особистого збагачення; продажність громадських та політичних діячів, працівників управлінських органів [8, с. 18; 16; 17].

Відповідно протягом тривалого часу у громадян та населення України укоренилася думка, що корупція притаманна лише чиновникам і що лише чиновники вчиняють корупційні діяння. Таке законодавче формулювання терміну «корупція» сприяло поширенню та закріпленню цього стереотипу мислення [18].

Деяко покращилася ситуація з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» 11 червня 2009 року № 1506-VI. У даному документі визначалась корупція як використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей [19].

У свою чергу, в новому Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції», який

набув чинності 1 січня 2011 року, аналізований термін трактується як використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [20].

Уточнимо, що в частині першій статті 4 цього Закону йшлося про осіб, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наприклад, Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, народні депутати України, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування; військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань; посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби [20], та ін.

Наразі є чинним Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» у якому явище корупції трактується як використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [21].

У статті 3 визначено суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону. Зокрема, встановлено, що окрім представників владних повноважень у публічній сфері, до їх числа також віднесено кандидатів у народні депутати України та осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, – у випадках, передбачених цим Законом [21].

Попри суміжне трактування даного явища у всіх аналізованих актах, більшість вчених вважає, що однозначно визначити даний термін неможливо, оскільки «корупцію легше розпізнати, ніж визначити». Немає чітко визначеного вичерпного кола дій, які визнаються корупційними («концепція доречності»). Крім того, визначення поняття «корупція» суттєво ускладнюється надзвичайно великою диверсифікацією цього явища, тобто різноманітністю його проявів і форм [22, с. 67].

Слід констатувати, що протягом останніх років в Україні закладено нормативний базис та створено інституції, які за умови наявності достатньої політичної волі потенційно можуть дати реальний результат у масштабній протидії корупції як на рівні превенції, так і на рівні покарання за корупційні правопорушення. Втім, як демонструють результати соціологічних опитувань і оцінки з боку міжнародних організацій, докладені органами влади України зусилля не справили істотного позитивного ефекту у напрямі зменшення корупційних проявів у суспільстві та у діяльності державних органів. Зокрема, через те, що більшість з виконаних заходів стосувалася розробки і ухвалення законодавчих актів, утворення нових антикорупційних інституцій та забезпечення початку їхньої повноцінної діяльності [3].

Отже, все вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого корупція – явище суб'єктивного прояву, яке з давніх часів вважалось чинником соціального хаосу.

На території Української держави, в історичному розрізі, корупційні дії засуджувались, однак це не означає про відсутність їх проявів. Здебільшого до корупціонерів застосовувались репресивні заходи, зокрема такі як смертна кара, різноманітні покарання, в тому числі й позбавлення права обіймати керівну посаду надалі, а також інші обмежувальні заходи.

За роки незалежності було прийнято декілька спеціалізованих актів в досліджуваній сфері. Наразі, термін «корупція» використовується у якості: 1) протиправних дій уповноваженого суб'єкта з метою отримання неправомірної вигоди для себе чи своїх близьких примушуючи інших осіб до вчинення якоїсь дії; 2) самостійне неправомірне використання свого службового становища для отримання певних благ як для себе, так і на користь зацікавлених осіб; 3) дії, спрямовані на схилення уповноваженої особи до неправомірного використання своїх службових можливостей.

Однак, нормативного закріплення визнання факту корупції неприпустимим, аморальним й негативним суспільним явищем замало задля його викорінення зі свідомості українців як допустиме в міру конкретної життєвої необхідності. А отже, основним способом її подолання є масова просвітницька робота публічних та приватних представ-

ників публічної адміністрації зорієнтована на формування суспільної правосвідомості відповідно до антикорупційних стандартів.

### Література

1. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України від 11.09.2006 № 742/2006. *Урядовий кур'єр*. 2006. № 175.
2. Волошенко А. В. Корупція: історичні витоки та сучасні прояви. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 3. С. 8–16.
3. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії. *НАЗК*. 2017. URL: <https://old.nazk.gov.ua>
4. Невмержицький Є. В. Правові проблеми боротьби з економічною злочинністю і корупцією: навч. посіб. К.: АПСВ, 2005. 415 с.
5. Кирпичников А. И. Взятка и коррупция в России. Санкт-Петербург: Альфа, 1997. С. 50.
6. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005.
7. Божок Г. Д. Історичні витоки корупції. *Актуальні проблеми запобігання та протидії корупції і охорони права власності*: збірник праць Міжнародної науково-практичної конференції (Херсон-Тернопіль, 1 червня 2011 року). Херсон-Тернопіль, 2011. С. 41–44.
8. Костенко В. Історико-правове дослідження розвитку корупційних дій у владі та суспільстві. *Віче*. 2012. № 10. С. 18–20.
9. Веклич В. О. Теоритична та історико-правова розробленість понять запобігання і боротьби з корупцією у контексті системи подолання корупції в Україні. *Право ua*. 2017. № 3. С. 68–73.
10. Гулемок Л. Й. Теоретико-соціальний аналіз корупції як загрози національній безпеці України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 2. С. 1–10.
11. Качкина Т. Б., Качкин А. В. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей: Учеб. Пособие. Ульяновск: ОАО «Областная типография «Печатный двор», 2010. 80 с.
12. Соціологічні опитування. *Центр Разумкова*. URL: [http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=903](http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903).
13. Гурковський В. І. Шляхи реалізації антикорупційної політики України. *Публічне урядування*. 2016. № 4. С. 110–124.
14. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995. № 356/95-ВР. *Урядовий кур'єр*. 1995.
15. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки: Указ Президента України від 24.04.1998. № 367/98. *Офіційний вісник України*. 1998 р. № 17. Стор. 14. Стаття 621.
16. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців (випуск 76): Наказ Голодержслужби України від 01.09.1999 № 65. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v0065354-99?lang=uk>.
17. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 16.03.2005 р. № 2476-IV. *Урядовий кур'єр*. 2005.
18. Смирнова Л. О. Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації. *Міністерство юстиції України*. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_36515](https://minjust.gov.ua/m/str_36515)
19. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції»: Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI. *ВВР України* 2009. № 45. Ст. 691.

20. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011. № 3206-VI. *Голос України*. 2011. № 107.

21. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. № 1700-VII. *Голос України*. 2014. № 206.

22. Братков С. Поняття корупції та її феноменологія. *Вісник Академії управління МВС*. 2009. № 4. С. 66–77.

### Анотація

**Приходько А. А. Феноменологія корупції в Україні: історичний та нормативний аспект.** – Стаття.

У статті розкрито у історичному та нормативному розрізі феноменологію корупції в Україні задля пошуку ефективних заходів її подолання. Стверджується, що корупція – явище суб'єктивного прояву, яке з давніх часів вважалось чинником соціального хаосу. На території Української держави, в історичному розрізі, корупційні дії засуджувались, однак це не означає про відсутність їх проявів. Здебільшого до корупціонерів застосовувались репресивні заходи, зокрема такі як смертна кара, різноманітні покарання, в тому числі й позбавлення права обіймати керівну посаду надалі, а також інші обмежувальні заходи. Вбачається, що нормативного закріплення визнання факту корупції неприпустимим, аморальним й негативним суспільним явищем замало задля його викорінення зі свідомості українців як допустиме в міру конкретної життєвої необхідності. А отже, основним способом її подолання є масова просвітницька робота публічних та приватних представників публічної адміністрації зорієнтована на формування суспільної правосвідомості відповідно до антикорупційних стандартів.

**Ключові слова:** антикорупційна політика, боротьба з корупцією, ЄС, корупція, міжнародні стандарти, ОЕСР, ООН, СНД, транснаціональні проблеми.

### Аннотация

**Приходько А. А. Феноменология коррупции в Украине: исторический и нормативный аспект.** – Статья.

В статье раскрыто в историческом и нормативном разрезе феноменологию коррупции в Украине для поиска эффективных мер его преодоления. Утверждается, что коррупция – явление субъективного проявления, которое с давних времен считалось фактором социального хаоса. На территории Украинского государства, в историческом разрезе, коррупционные действия осуждались, однако это не говорит об отсутствии их проявлений. В основном к коррупционерам применялись репрессивные меры, в частности такие как смертная казнь, различные наказания, в том числе и лишение права занимать руководящую должность в дальнейшем, а также другие ограничительные меры. Представляется, что нормативного закрепления признания факта коррупции недопустимым, аморальным и негативным общественным явлением недостаточно для его искоренения из сознания украинский как допустимое по мере конкретной жизненной необходимости. Следовательно, основным способом его преодоления является массовая просветительская работа публичных и частных представителей публичной администрации ориентирована на формирование общественного правосознания в соответствии с антикоррупционных стандартов.

**Ключевые слова:** антикоррупционная политика, борьба с коррупцией, ЕС, коррупция, международные стандарты, ОЭСР, ООН, СНГ, транснациональные проблемы.

### Summary

***Prikhodko A. A. Corruption Phenomenology in Ukraine: Historical and Regulatory Aspect.* – Article.**

The article reveals in a historical and normative context the phenomenology of corruption in Ukraine in order to find effective measures to overcome it. It is argued that corruption is a phenomenon of subjective manifestation, which from ancient times was considered a factor of social chaos. On the territory of the Ukrainian state, in historical terms, corruption actions were condemned, but this does not mean the absence of their manifestations.

Basically, to corrupt officials repressive measures were applied, in particular, such as the death penalty, various punishments, including deprivation of the right to hold a leading position in the future, as well as other restrictive measures. The main way to overcome it is the mass educational work of public and private representatives of the public administration, which is focused on the formation of public justice in accordance with anti-corruption standards.

*Key words:* anti-corruption policy, CIS, corruption, EU, fight against corruption, international standards, OECD, transnational problems, UN.

УДК 342.97

*Г. В. Пуцято**здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ***ПРАВОВА ПРИРОДА ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ МЕЦЕНАТСТВА В УКРАЇНІ**

**Постановка проблеми.** Одним із чинників формування ефективної стратегії розвитку державної політики у сфері меценатської діяльності є проведення та реалізація соціально-культурних реформ в країні. Останнім часом органи державної влади більше приділяють уваги благодійній та меценатській діяльності в Україні.

Останнім часом Урядом України ініційовано та проведено низку реформ, направлених на стимулювання добродійної матеріальної підтримки культури, залучення приватного капіталу, відродження традицій меценатства та благодійництва. З'являється все більше проєктів, спрямованих на допомогу медичним закладам, придбання медобладнання, зростає кількість підтриманих соціальних і освітніх проєктів. Зокрема, створено спеціальні податкові пільги з боку держави для тих, хто фінансово підтримує розвиток культури та мистецтва.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Аналіз сучасної доктрини відповідно до порушеної теми дослідження засвідчив, що проблемі формування державної політики щодо меценатства недостатньо уваги. Загальнотеоретичному розгляду та аналізу відродження благодійності та меценатства присвятили свої праці такі науковці, як: О. Донік, О. Ковтун, Т. Курінна, Т. Ніколаєва, С. Матяж. Розкриття особливостей розвитку меценатства розкрили А. Гулевська-Черниш, Л. Дума, С. Закірова, А. Нарадько, О. Семашко, Р. Сербин, Ф. Ступак, М. Слабошпицький, В. Халецький.

Останнім часом простежується тенденція підвищення інтересу дослідників до процесів формування ефективної державної політики у сфері меценатства, а саме: формування державними структурами правових, економічних та організаційних сприятливих умов для її становлення і розвитку. Комплексне дослідження правового статусу меценатських та інших благодійних організацій здійснено О. Літвіною, Р. Сербиним. Питанню реформування системи оподаткування благодійної діяльності в Україні присвячено праці О. Віннікова, М. Лациби.

Незважаючи на те, що дослідники аналізували окремі питання обраної проблеми, багато її аспектів залишаються недостатньо вивченими.

**Метою** даної статті є визначити цілі, пріоритетні завдання та принципи державної політики щодо меценатської діяльності в Україні, а також стратегічні напрями, механізми їх реалізації та очікувані результати.

**Виклад основного матеріалу.** З метою аргументованого наукового підходу до розкриття особливостей меценатства в Україні, на нашу думку, необхідно звернутися до теорії принципів, проаналізувати їх класифікацію, що, у свою чергу, дасть можливість визначити дефініцію «принципи меценатської діяльності» та запропонувати власну систематику меценатської діяльності.

Принцип є основним вихідним положенням наукової системи, може розкривати теорії, ідеологічні напрями тощо. Термін «принцип» походить від лат. «*principium*» – початок, основа: основне вихідне положення певної теорії, вчення, науки, світогляду, політичної організації тощо [9, с. 1057]. Також енциклопедія подає й інші значення, притаманні даному термінові: внутрішнє переконання людини, яке визначає його ставлення до оточуючого; основна особливість пристрою якогось механізму.

У філософському значенні «принцип» є теоретичне узагальнення найбільш типового, що констатує і виражає закономірність, покладену в основу пізнання взагалі або в основу певної галузі знань [10, с. 529].

А. Колодій із точки зору гносеології наголошує, категорія «принцип» тісно пов'язана з категоріями «закономірність» і «сутність». Поняття «принцип» співвідноситься з категорією «ідея» у тому випадку, коли під останньою філософи розуміють внутрішню логіку, закон існування об'єкта, те, що складає його внутрішню сутність [4, с. 16-17].

В.Б. Авер'янов надає наступне визначення: «Принципи слід розуміти як засадні (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин» [1].

Із викладеного вище, випливає, що категорія «принцип» різнопланова й знаходить своє вираження у різних соціальних вимірах: політиці, економіці, права, моралі, поведінці тощо. Дане поняття відноситься до визначального, вихідного положення, оскільки є узагальненим поняттям суті відповідного явища, що відображає існуючу реальність і закономірність, які в ньому діють [8, с. 112].

На нашу думку, під принципами слід розуміти основні ідеї, вихідні положення, що розкривають зміст права та визначають механізми регулювання суспільних відносин.

Розкривши основоположення поняття «принцип», для з'ясування сутності принципів державної політики у сфері меценатської діяльності, необхідно спочатку звернутися до визначення змісту «принцип державної політики».

Перед тим як перейти до принципів, звернемося до сутності державної політики, яка визначається як «система дій, регулятивних заходів, законів, і фінансових пріоритетів з того чи іншого напрямку, проголошена органом державної влади або його представниками» [3]. Державна (публічна) політика зазвичай втілюється в «конституціях, законодавчих актах і судових рішеннях».

У понятті «державна політика» підкреслюється активна роль держави при формуванні та здійсненні цілей державного управління. Державна політика направлена на реалізацію основними політичними суб'єктами системи цілей державного управління шляхом їх направлення до суб'єктів, які здійснюють державне управління.

Спираючись на основоположних визначеннях, можна вважати державною політикою у сфері меценатства курс органів державної влади, направлений на реалізацію завдань та цілей щодо розвитку культури, мистецтва, науки та освіти в Україні.

На думку В.Б. Авер'янова, для повноцінного утвердження демократичних засад державного управління адміністративно-правовий режим відносин органів виконавчої влади і людини повинен виходити із становища особи як такого суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність, і має ґрунтуватися на незаперечному визнанні пріоритету прав людини, її законних інтересів, правомірності її вимог і очікувань від діяльності державних органів, їх посадових осіб [2, с. 187].

Отже, ґрунтуючись на загальних принципах українського адміністративного права, до основних принципів регулювання державного управління можна віднести: верховенство права; законність; рівність; забезпечення прав і свобод людини та громадянина і нормального функціонування громадянського суспільства та держави; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною; демократизму нормотворчості й реалізації права; взаємної відповідальності держави і людини.

Розкриваючи зміст принципів державної політики у сфері меценатства, ми будемо ґрунтуватися на класифікації провідних вчених, й виділимо такі групи: а) ті, що визначені в міжнародних нормативно-правових актах та прийняті міжнародною спільнотою; б) ті, що визначені адміністративним правом; в) ті, що є головними в цій сфері (галузевими); г) інституційні [8, с. 113].

Модельний закон щодо меценатства та спонсорства СНД від 03.04.2008, прийнятий на тринадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД

(Постанова № 30-9 від 3 серпня 2008 року) [5] передбачає розділ 4, присвячений організації та принципам здійснення меценатської діяльності. Але, даний акт розкриває форми меценатської діяльності, регулює порядок укладання договору між меценатом та отримувачем меценатської діяльності та загальні вимоги до отримання меценатської допомоги, та залишає поза увагою принципи здійснення меценатської діяльності. Хоча, аналізуючи зміст ст. 9 «Державні гарантії прав громадян щодо в сфері меценатства» вказаного Модельного закону, можна дійти висновку, що основні ідеї здійснення меценатської діяльності ґрунтуються на рівності незалежно від національності, соціального походження, місця проживання, віросповідання, майнового стану, наявності судимості, приналежності до громадських організацій (об'єднань), крім громадських організацій екстремістської діяльності або таких, що пропагандують насильство й тероризм; невтручання посадових осіб у способи реалізації прав громадян і юридичних осіб на здійснення меценатської діяльності й одержання меценатської підтримки та настання відповідальності відповідно до національного законодавства; публічності в діяльності органів державної влади та органів виконавчої влади щодо стану справ у сфері збереження й розвитку культурної спадщини.

В основу другої групи принципів меценатської діяльності входять принципи, визначені адміністративним правом. Так, на нашу думку, до адміністративних принципів меценатства, слід віднести: законність; пріоритет прав та свобод людини і громадянина; рівності; демократизму нормотворчості й реалізації права; взаємної відповідальності держави і людини; гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною.

Третю групу принципів державної політики у сфері меценатства, на нашу думку, є головними в цій сфері принципи – галузеві. Ця група принципів визначає основні положення у сфері діяльності меценатів і меценатських організацій. На сьогодні, головним нормативно-правовим актом у сфері меценатської діяльності залишається Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», який частково регулює відносини у сфері меценатства. Але даний Закон України визначає тільки цілі і сферу благодійної діяльності.

Законопроект «Про меценатство», підготовлений народним депутатом України М.Г.Баграєвим, у ст. 17 передбачає, що державна політика України щодо меценатської діяльності базується на:

а) правовому регулюванні меценатської діяльності в Україні з метою створення сприятливих умов для розвитку меценатства;

б) визначенні пріоритетних напрямків і роботі спеціальних програм розвитку меценатства в Україні;

в) добровільності діяльності меценатів та меценатських організацій;

г) моральній та економічній підтримці державою меценатської діяльності через систему податкових та інших засобів заохочення [7].

Запропонований перелік принципів регулювання меценатської діяльності не розкриває основних цілей державної політики у цій сфері. З огляду на зазначене вище, вважаємо запропонувати власну класифікацію галузевих принципів меценатства. Оскільки дані принципи розкривають основні напрями регулювання меценатської діяльності, вважаємо за необхідне, поділити їх у свою чергу, на загальні та спеціальні галузеві принципи меценатства. Запропонований поділ зумовлюється тим, що загальні принципи меценатства формують основу тлумачення та реалізації норм права у сфері регулювання меценатської діяльності. До них слід віднести: відповідальність, розумність та верховенство права; інноваційність; принцип толерантності та демократичності.

До спеціальних принципів мають відноситися принципи, які притаманні лише інституту меценатства. Це: усвідомленість та добровільність участі в меценатській діяльності; відкритість інформації; соціальна корисність; незалежність партнерів та прозорість у взаємовідносинах; консенсуальність у визначенні умов у договорі між меценатом та набувачем меценатської допомоги; публічність інформації щодо використання коштів меценатів; самостійність і незалежність від органів державної влади та місцевого самоврядування; безоплатності та неприбутковості; адресності у допомозі.

Вважаємо доцільним охарактеризувати запропоновані загальні та спеціальні принципи меценатства.

Принцип відповідальності зобов'язує суб'єктів меценатської діяльності нести не лише юридичну, а й моральну відповідальність за прийняті рішення.

Принцип розумності та верховенства права передбачає, що складова розумність полягає у зваженому вирішенні питань, вступаючи у меценатські правовідносини, з урахуванням інтересів усіх учасників цих правовідносин, а також інтересів громади (публічного інтересу). Сутність складової верховенства права відображає прагнення людини і громадянина до побудови суспільства, в якому би максимально панувала справедливість і мінімально би обмежувалися її природні свободи на освіту, самоосвіту, культурний розвиток.

Принцип інноваційності ґрунтується на тому, що суб'єкти меценатства шляхом надання допомоги сприяють розробці, впровадженню та реалізації нових форм і методів діяльності у сфері культури, мистецтв, освіти та науки; у даному випадку меценатська діяльність виступає як посередник

між виробниками та споживачами культурно-мистецького продукту.

За допомогою принципу толерантності забезпечуються умови вільного розвитку культурних традицій, освітянських та наукових цінностей усіх громадян на території України, не допускаючи будь-яких проявів дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Принцип демократичності передбачає взяття участі меценатів та меценатських організацій у розробці, здійсненні та контролі за реалізацією державної політики в галузі культури, освіти, мистецтва та освіти.

Сутність принципу усвідомленості та добровільності участі в меценатській діяльності полягає у тому, що суб'єкти меценатської діяльності, вступаючи у правовідносини, усвідомлюють мету цієї діяльності та здійснюють благодійні пожертви добровільно. Принцип добровільності означає, що як надання, так і отримання меценатської допомоги ґрунтується на вільному волевиявленні суб'єкта. Тобто, меценатська допомога у вигляді робіт чи наданні послуг незалежно від обставин може бути відхилена набувачем благодійної допомоги у будь-який момент.

Принцип відкритості інформації полягає у тому, що інформація, пов'язана з можливістю надання меценатської допомоги була відкритою у доступі до неї, щоб кожен мав змогу скористатися правом на її отримання.

Принцип соціальної корисності полягає у тому, що, метою меценатської діяльності є сприяння розвитку культури, мистецтва, науки та освіти суспільства, що й зумовлює суспільну користь.

Принцип незалежності партнерів і прозорості у взаємовідносинах – це, в першу чергу, незалежність того, хто залучає і того, для кого залучаються кошти для надання меценатської допомоги. Відносини, які виникають між суб'єктами меценатської діяльності ґрунтуються на відкритості у звітності про виконану роботу, способах управління благодійними пожертвами, їх розподілом і використанням. Більш того, одним із обов'язків меценатів є ведення обліку доходів і витрат.

Принцип консенсуальності у визначенні умов у договорі між меценатом та набувачем меценатської допомоги полягає у тому, що при укладанні договору суб'єкти меценатської діяльності обговорюють та доходять згоди з усіх істотних умов.

Принцип публічності інформації щодо використання коштів меценатів полягає у тому, що вся інформація щодо надходження та використання благодійних коштів є доступною для громадян. Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» визначає одним із зо-



бов'язань неприбуткової організації, у тому числі благодійної організації (крім політичних партій і кредитних спілок), або територіальної громади оприлюднювати на своєму веб-сайті звіти про використання благодійних коштів та документів (або їх засвідчені копії), що підтверджують використання таких коштів [6, ст. 7].

Принцип самостійності і незалежність від органів державної влади та місцевого самоврядування ґрунтується на тому, що суб'єкти меценатства є самостійними та незалежними у своїй діяльності від органів державної влади та місцевого самоврядування. Він реалізується у відмові від патерналізму з боку держави і побудові партнерських стосунків між державою та меценатами.

Принцип безоплатності та неприбутковості передбачає, що меценатська допомога має на меті неоплачувальний характер та не передбачає отримання прибутку, тобто за надані послуги чи виконану роботу меценати або меценатська організація не отримують фінансової вигоди.

Принцип адресності у надання допомоги дозволяє надати конкретному набувачеві меценатської допомоги, який її потребує, з урахуванням вікових, соціальних, фізіологічних та інших індивідуально-виражених особливостей.

Четвертою групою принципів меценатської діяльності є принципи, що зумовлюють специфіку меценатської діяльності – інституційні. До інституційних принципів меценатської діяльності, на нашу думку, слід віднести наступні принципи: добросовісності, добросовісності, милосердя, автономності, філантропії, територіальності, неупередженості.

Надамо характеристику запропонованих принципів.

Принцип добросовісності – це необхідна морально-етична складова, яка входить в основу меценатської діяльності, що визначає межі поведінки меценатів та меценатських організацій, базується на чесності у діяльності, виконанні своїх обов'язків та розпорядженні благодійними ресурсами.

Принцип добросовісності – передбачає необхідність сумлінної та чесної поведінки меценатів та меценатських організацій щодо виконання взятих на себе обов'язків.

Принцип милосердя – повинен бути притаманний кожному меценатові. В основі лягає прагнення допомогти кожному, хто має на це потребу.

Принцип автономності – автономна діяльність меценатської організації з можливістю прийняття правомочного рішення органами управління.

Принцип філантропії – ґрунтується на любові до людей, доброзичливому ставленні до них, надаючи безкорисливу допомогу не рахуючись з власним часом.

Принцип територіальності – в основу лягає надання благодійної допомоги, ґрунтуючись на територіальному розташуванні меценатської організації. Це допоможе своєчасно виявляти осіб, яким необхідна допомога та встановлювати її цілкове направлення.

Принцип неупередженості – рішення та надання меценатської допомоги приймаються і здійснюються виключно на основі принципів необхідності, незалежно від уподобань та інтересів, які при цьому задовольняються або уцімлюються.

Отже, державна політика щодо меценатства та благодійності повинна ґрунтуватися на принципах, які мають базуватися на правовому регулюванні розвитку благодійності та меценатства з метою створення для них сприятливих умов; визначення пріоритетних напрямів і розробці спеціальних програм розвитку благодійності та меценатства; добровільній діяльності меценатів, благодійних та меценатських організацій; моральній та економічній підтримці державою меценатської діяльності через систему податкових та інших засобів заохочення діяльності.

### Література

1. Авер'янов В.Б. Академічний курс: Підруч.: у двох томах: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Авер'янов В.Б. Необхідність врахування євро інтеграційних вимог на становлення нової української адміністративно-правової держави. Правова держава. Вип. 21. С.183–191.
3. Дем'янчук О. П. «Державна політика та публічна політика: варіант перехідного періоду. Наукові записи. Т. 18 : Політичні науки. 2000. С. 31–36.
4. Колодій А.М. Принципи права України : монографія / А.М. Колодій. К.: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
5. Модельний закон щодо меценатства та спонсорства СНД від 03.04.2008, прийнятий на тринадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД : Постанова № 30-9 від 3 серпня 2008 року. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_i44](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_i44)
6. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.2012 року № 5073-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>
7. Про меценатство: Проект закону України від 22.09.2004 р. <http://www.maecenas.cc.ua/uk/patronage-and-governance/laws-and-bills/638-vysnovok-na-proekt-zakonu-pro-mecenatstvo.html>
8. Сербин Р.А. Природа принципів благодійництва в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція. 2014. № 11. Т. 1. С. 112–116.
9. Советский энциклопедический словарь / Гл.ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. М. : Сов. энциклопедия, 1984. 1600 с.
10. Философский энциклопедический словарь / Под.ред. Л.Ф. Ильичева и П.Н. Федосеева. М. : Сов. энциклопедия, 1983. 836 с.

### Анотація

**Путятю Г. В. Правова природа принципів державної політики меценатства в Україні.** – Стаття.

На підставі проведеного аналізу чинного законодавства щодо регламентації меценатства в Україні у статті розкрито правову природу принципів меценатської діяльності, надано їх характеристику та диференційовано у відповідні групи.

Наголошено, що концептуальні засади державної політики у сфері меценатства ґрунтуються на системі теоретично розроблених і законодавчо закріплених загальних принципах і пріоритетах ефективного розвитку меценатської діяльності в Україні, а також на створенні правових гарантій для вільного функціонування та розвитку меценатської діяльності й захисті передбачених вітчизняним законодавством прав та інтересів суб'єктів меценатства.

**Ключові слова:** меценатство, меценатська діяльність, меценатська організація, меценат, відносини у сфері меценатства, принципи, правові гарантії.

### Аннотация

**Путятю Г. В. Правовая природа принципов государственной политики меценатства в Украине.** – Статья.

На основании проведенного анализа действующего законодательства относительно регламентации меценатства в Украине в статье раскрыто правовую природу принципов меценатской деятельности, надано их характеристику.

Акцентируется внимание на том, что концептуальные основы государственной политики в сфере меценатства основываются на системе теоретически разработанных и законодательно закрепленных общих принципах и приоритетах эффективного развития меценатской деятельности в Украине, а также на создании правовых гарантий для свободного функционирования и развития меценатской деятельности и защите предусмотренных отечественным законодательством прав и интересов субъектов меценатства.

Основываясь на общих принципах украинского административного права, в статье раскрыто основные принципы регулирования государственного управления: верховенство права; законность; равенство; обеспечение прав и свобод человека и гражданина и нормального функционирования гражданского общества и государства; принцип гуманизма и справедливости во взаимоотношениях между государством и челове-

ком; демократизма и реализации права; взаимной ответственности государства и человека.

Раскрыта сущность принципов государственной политики в сфере меценатства, в результате чего предоставлена авторская классификация данных принципов: определенные в международных нормативно-правовых актах и принятые международным сообществом; определенные административным правом; отраслевые; институционные.

**Ключевые слова:** меценатство, меценатская деятельность, меценатская организация, меценат, отношения в сфере меценатства, принципы, правовые гарантии.

### Summary

**Putiatio H. V. The Legal Nature of the Principles of Public Patronage Policy in Ukraine.** – Article.

Based on the analysis of the existing legislation regarding the regulation of patronage in Ukraine, it reveals the legal nature of the principles of patronage activity in the article, and their characteristics.

The attention focuses on the fact that the conceptual foundations of public policy in the field of patronage bases on a system of theoretically developed and legislatively fixed general principles and priorities for the effective development of patronage activities in Ukraine. Also they based on the creation of legal safeguards for the free functioning and development of patronage activities as well as the protection of rights and interests of subjects of patronage which provided by domestic legislation.

Based on the general principles of Ukrainian administrative law, the article reveals the basic principles of public administration's regulation: the rule of law; the legality; the equality; ensuring the rights and freedoms of man and citizen and the proper functioning of civil society and the state; the principle of humanism and justice in the relationship between the state and man; democracy and the exercise of law; mutual responsibility of the state and man.

It was disclosed the essence of the principles of state policy in the field of patronage, as a result of which the author's classification of all these principles was provided: the principles which is defined in international legal acts and adopted by the international community; and the principles which is defined by administrative law; sectoral; institutional.

**Key words:** patronage, patronage activity, patronage organization, philanthropist, relations in the field of patronage, the principles, the legal safeguards.

УДК 342.56

Б. О. Зирін

слухач аспірантури Міжрегіональної академії управління персоналом

## ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ФІЗКУЛЬТУРНО-ОЗДОРОВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

**Вступ.** Останнім часом фізкультурно-оздоровча діяльність стала привертати увагу, як з боку населення так і з боку органів публічного адміністрування, зрозуміло, що це вимагає суттєвого переосмислення. Зазначена діяльність, в основному, регулюється підзаконними нормативно-правовими актами, норми яких охоплюють все, від рівних можливостей для заняття фізкультурно-оздоровчою діяльністю до норм, що стосуються безпеки та графіків тренувань та інших норм. Для забезпечення впровадження фізкультурно-оздоровчої діяльності у життя людини і суспільства передбачені різноманітні прийоми і способи, але найважливішим із них є адміністративно-правове регулювання цієї сфери. Саме тому актуальності набуває аналіз фізкультурно-оздоровчої діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, теорії адміністративного права, думок з цієї проблематики вчених-правників і чинного законодавства з'ясувати зміст фізкультурно-оздоровчої діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

**Виклад основних положень.** Адміністративно-правове регулювання є спеціально-юридичним механізмом впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його суб'єктів та об'єктів. Унаслідок адміністративно-правової регламентації формується юридична основа, визначаються зафіксовані в правових веліннях орієнтири для організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин на досягнення фактичних завдань адміністративного права [1, с. 113-114].

Суб'єктивний світ людини є предметним світом, що складається з предметів, тобто пізнаних об'єктів про які є знання [2]. А самі об'єкти як компоненти реальності протистоять суб'єкту в його предметно-практичній і пізнавальній діяльності. Люди живуть у своєму предметному світі, вони його створили пізнавши дійсність. І якщо хтось хоче вивчити людський світ він вивчає предмети які оточують людей і якими люди користуються. Предмети вивчають, а не пізнають, з ними знайомляться, ними оволодівають. Світ відкривається людині через її відчуття та розум. Людина не може пізнавати те чого вона ніяк не відчуває чи про що не має жодного здогаду. Явище, дане людині у найзагальнішому вигляді й про яке у неї немає достатньо знань, розглядається як непізнане, як та частина реальності, що протистоїть сві-

домості, знанню. Предмет пізнання називається об'єктом. Об'єкт – матеріальний предмет пізнання і практичного впливу з боку людини – суб'єкта [3, с. 473].

І як вірно зазначив В. Садовський: «...Будь-яка річ, явище, процес, будь-яка сторона, будь-яке відношення між явищами – одне слово, все те, що пізнається, являє собою об'єкт дослідження, оскільки воно ще не пізнано і протистоїть знанню» [4, с. 181].

Таким чином, об'єктом адміністративно-правового регулювання виступає «фізкультурно-оздоровча діяльність», а суб'єктами – фізичні і юридичні особи, що є сторонами фізкультурно-оздоровчої діяльності.

О. П. Рябченко стверджує, що адміністративно-правове регулювання – це діяльність, яка складається із послідовно змінюючих одне одного в певному порядку дій. Регулювання здійснюється за певною процедурою, яка також розглядається як форма щодо змісту цієї діяльності. Тому існують процесуальні форми регулювання. Від того, наскільки чіткою є процедура і наскільки точно її дотримуються, здебільшого залежить зміст рішень, прийнятих органами адміністративно-правового регулювання [5].

Дійсно, для регулювання будь-якої діяльності взагалі та фізкультурно-оздоровчої – зокрема великого значення набувають встановлені органами публічного адміністрування чітких і зрозумілих адміністративних процедур.

Тому, враховуючи вище зазначені філософські думки, перед тим як здійснити аналіз фізкультурно-оздоровчої діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання необхідно також дослідити етимологічне значення поняття «фізкультурно-оздоровча діяльність» так як в словниках та нормативно-правових актах використовують різні за значенням поняття.

Запорукою правильного розуміння, а значить і застосування правових актів є точність й гранична визначеність термінів, що в них використовуються, їх відповідність певним вимогам, виробленим теорією й практикою правотворення. Серед основних вимог, що пред'являються до термінів, у першу чергу, слід зазначити такі як: а) однозначність, сталість терміну – термін повинен зберігати своє значення в усіх випадках його використання; б) взаємопов'язаність термінів – термін, що використовується вказує на існуван-

ня інших, пов'язаних із ним термінів; в) загальна визнаність – термін не вигадується авторами нормативно-правового акту, а вживається таким значенням, із яким він використовується у відповідних сферах суспільного життя; г) формальна визначеність – при використанні загальновідомих термінів в іншому значенні чи спеціальних науково-технічних термінів необхідно давати пояснення у тексті нормативно-правового акту або робити «посилання на нормативні документи, в яких роз'яснюється їх значення». Тому застосуванню таких понять, при побудові юридичних конструкцій повинен передувати їх детальний аналіз, а у разі необхідності – уточнення значення. При цьому кожне поняття повинне позначатися однозначним терміном, який повністю відповідає змістові поняття і дає змогу відрізнити його від інших, близьких за значенням понять [6].

Великий тлумачний словник сучасної української мови дає наступне визначення поняття «фізкультурно-оздоровча діяльність» – це діяльність, яка пов'язана із заняттям фізкультурою, з комплексом оздоровчих заходів, та сприяє оздоровленню за допомогою занять фізкультурою і спортом [7]. Тобто фізкультурно-оздоровча діяльність включає в себе і фізкультуру і спорт і здоров'я.

На думку А. М. Апарова, фізкультурно-оздоровчу та спортивну діяльність можна визначити як сукупність творчих, універсальних, цілеспрямованих заходів, під час яких можуть змінюватися об'єкти, процеси та явища природного і соціального походження, що ґрунтуються на поєднанні приватних і публічних інтересів і можуть здійснюватися професійно суб'єктами сфери фізичної культури і спорту для розвитку фізичної культури та спрямовані на забезпечення рухової активності людей з метою їх гармонійного, передусім фізичного, розвитку та ведення здорового способу життя, на виявлення та уніфіковане порівняння досягнень людей у фізичній, інтелектуальній та іншій підготовленості шляхом проведення фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів та забезпечення відповідної підготовки до них [8].

Ми погоджуємося із думкою автора, що фізкультурно-оздоровча та спортивна діяльність за своїм характером є публічно-приватною так як поєднує у собі і публічні і приватні інтереси та здійснюється за допомогою механізмів адміністративно-правового регулювання. Адаже на законодавчому рівні встановлюється, що основні напрями організації зазначеної діяльності визначаються у державних програмах і для держави є пріоритетом всебічний розвиток її громадян.

Державні програми розвитку фізичної культури і спорту в Україні спрямовані на практичну реалізацію Закону України «Про фізичну культуру і спорт». Вони розкривають основні напрями державної політики в галузі фізичної

культури і спорту, визначають їх роль у житті суспільства, показують тенденції розвитку фізкультурно-спортивного руху та накреслюють практичні заходи щодо впровадження фізичної культури в побут громадян, а також основні засади організаційного, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного та інших її забезпечень на певні етапи суспільного розвитку. На основі Державної програми розвитку фізичної культури і спорту Кабінет Міністрів України передбачає відповідний розділ у програмах економічного і соціального розвитку України. Для покращення регулювання у даній сфері приймаються Державні вимоги до фізичного виховання, що містять основні концептуальні положення, характеристику рівнів, змісту та форм фізичного виховання, оцінку діяльності тих, хто займається, кадрове забезпечення та керівництво фізичним вихованням. Вони визначають мету фізичного виховання у навчально-виховній сфері та його завдання, принципи побудови педагогічного процесу з фізичної культури в освітніх установах [9].

На законодавчому рівні поняття «фізкультурно-оздоровча діяльність» закріплено в рамковому Законі України «Про фізичну культуру і спорт» де зазначається, що фізкультурно-оздоровча діяльність – це заходи, що здійснюються суб'єктами сфери фізичної культури і спорту для розвитку фізичної культури [10]. Ми вважаємо, що у визначення «фізкультурно-оздоровча діяльність» необхідно включити крім заходів, ще і надання послуг, так як їх надання складають значну частину у сфері фізкультури та спорту. Тим більше, що визначення фізкультурно-оздоровчих послуг поряд із заходами у Законі України «Про фізкультуру та спорт» дається.

Враховуючи усе вище зазначене та думки різних авторів та науковців дамо наступне авторське визначення поняття «фізкультурно-оздоровча діяльність». Під ним автор розуміє – *сукупність заходів і послуг, які врегульовані адміністративно-правовими процедурами, що поєднують у собі публічно-правові інтереси суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, які проводяться/надаються з метою покращення здатності людини ефективно працювати, насолоджуватися вільним часом, бути здоровим, чинити опір гіпокінетичним хворобам та протистояти надзвичайним ситуаціям.*

Виходячи із визначення виокреммо основні структурні елементи поняття «фізкультурно-оздоровча діяльність». Воно складається з наступних елементів: а) сфера діяльності; б) суб'єкти діяльності; в) мета діяльності; г) заходи; д) послуги.

**Висновки.** Отже, враховуючи вище зазначене ми приходимо до наступного:

– для забезпечення впровадження фізкультурно-оздоровчої діяльності у життя людини

і суспільства передбачені різноманітні прийоми і способи, але найважливішим із них є адміністративно-правове регулювання цієї сфери;

– адміністративно-правове регулювання є спеціально-юридичним механізмом впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його суб'єктів та об'єктів;

– об'єктом адміністративно-правового регулювання виступає «фізкультурно-оздоровча діяльність», а суб'єктами – фізичні і юридичні особи, що є сторонами фізкультурно-оздоровчої діяльності;

– фізкультурно-оздоровча діяльність за своїм характером є публічно-приватною так як поєднує у собі і публічні і приватні інтереси та здійснюється за допомогою механізмів адміністративно-правового регулювання;

– поняття фізкультурно-оздоровча діяльність є більш широким поняттям порівняно із фізичною культурою, яка є структурним компонентом фізкультурно-оздоровчої діяльності;

– Закон України «Про фізичну культуру та спорт» слід було назвати «Про фізкультурно-оздоровчу та спортивну діяльність»;

– фізкультурно-оздоровча діяльність викласти у наступній редакції – сукупність заходів і послуг, які врегульовані адміністративно-правовими процедурами, що поєднують у собі публічно-правові інтереси суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, які проводяться/надаються з метою покращення здатності людини ефективно працювати, насолоджуватися вільним часом, бути здоровим, чинити опір гіпокінетичним хворобам та протистояти надзвичайним ситуаціям;

– фізкультурно-оздоровча діяльність складається з наступних елементів: сфери діяльності; суб'єктів діяльності; мети діяльності; заходів і послуг;

– фізкультурно-оздоровча діяльність здійснюється з метою покращення здатності людини ефективно працювати, насолоджуватися вільним часом, бути здоровим, чинити опір гіпокінетичним хворобам та протистояти надзвичайним ситуаціям.

### Література

1. Теорія держави і права : навчальний посібник / авт.-упоряд. В. В. Галушко, Г. О. Пономаренко, В. К. Шкарупа ; за заг. ред. В.К.Шкарупи. Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2007. С. 280.

2. Психологічний словник / За ред. В. І. Войтка. К.: Головн. вид. видавн. об'єд. «Вища школа», 1982. С. 108.

3. Словник іншомовних слів / За ред. О. С. Мельничука. К.: Голови. ред. УРЕ АН УРСР, 1974. С. 473.

4. Садовский В. Н. Методологические проблемы исследования объектов, представляющих собой системы. Социология в СССР: В 2 т. / Ред.-сост. Г. В. Осипов. Изд. зим. Москва: Мысль, 1966. Т. 1. С. 181.

5. Рябенко О. Зміст державного регулювання господарської діяльності. *Право України*. 2006. № 1. С. 81–84.

6. Удод М. В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук із спеціальності 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія державної податкової служби України, Ірпінь, 2004. 207 с.

7. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Укл. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.

8. Апаров А. М. Концепція спортивного права: огляд ключових аспектів. *Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова. Правознавство*. 2017. Т. 22. Вип. 1 (30). С. 6–19.

9. Ліщук С. В. Система державного регулювання у сфері фізичної культури та спорту в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=794>.

10. Про фізичну культуру і спорт : закон України від 24.12.1993 № 3808-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3808-12>.

### Анотація

**Зирин Б. О. Поняття та ознаки фізкультурно-оздоровчої діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання. – Стаття.**

У статті на основі аналізу нормативно-правових актів, різних підходів до визначення поняття «адміністративно-правове регулювання» та «фізкультурно-оздоровча діяльність» робиться висновок про те, що фізкультурно-оздоровча діяльність поєднує у собі і публічні і приватні інтереси та є більш широким поняттям порівняно із фізичною культурою, яка є структурним компонентом фізкультурно-оздоровчої діяльності.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, фізкультурно-оздоровча, діяльність, об'єкт, суб'єкт.

### Аннотация

**Зырин Б. А. Понятие и признаки физкультурно-оздоровительной деятельности как объекта административно-правового регулирования. – Статья.**

В статье на основе анализа нормативно-правовых актов, различных подходов к определению понятия «административно-правовое регулирование» и «физкультурно-оздоровительная деятельность» делается вывод о том, что физкультурно-оздоровительная деятельность сочетает в себе и публичные и частные интересы и является более широким понятием по сравнению с физической культурой, которая является структурным компонентом физкультурно-оздоровительной деятельности.

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, физкультурно-оздоровительная, деятельность, объект, субъект.

### Summary

**Zyryin B. O. Concepts and features of physical and fitness activity as an object of administrative and legal regulation. – Article.**

Based on the analysis of normative legal acts, various approaches to the definition of the concept of "administrative regulation" and "fitness activities", the article concludes that fitness activities combines both public and private interests and is wider concept in comparison with physical education, which is a structural component of fitness activities.

**Key words:** administrative and legal regulation, physical fitness, activity, object, subject.

УДК 342.95

М. С. Ткаченко  
здобувач Університету сучасних знань

## ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

**Постановка проблеми.** В системі роботи правоохоронного сектору нашої держави важливим аспектом виступає організаційна складова – «наріжний камінь» функціонування системи органів влади, які займаються забезпеченням прав і свобод людини і громадянина, а також порядку в Україні. Взаємодія НАБУ і правоохоронних органів, як форма роботи цих офіційних відомств, ґрунтується на організаційних засадах, що є «стовбурами» антикорупційної діяльності держави в Україні. Організаційні засади визначають практичну сторону управлінської діяльності, формують базис державного впливу, визначають умови його здійснення. Іншими словами, це основа роботи із налагодження якогось об'єкту, групи суспільних відносин, які потребують упорядкування. Вони є похідними від загальноправових, адже їх ключовим завданням є не приведення у діяльність права як такого, а встановлення на основі вже існуючих правових тенденцій, певних регуляторних механізмів.

**Стан дослідження.** Питання взаємодії різних правоохоронних органів у сфері протидії корупції неодноразово потрапляло у поле зору науковців. Зокрема йому приділяли увагу: І.Л. Олійник, Д.Г. Заброта, Л.О. Феценко, А.Г. Бухтіарова, К.І. Крамаренко, О.М. Музичук, О.О. Пунда, О.П. Степашко, В.М. Довжань, Т.М. Супрун, Т.В. Ройко, Р.Б. Тополевський, С.Ф. Демченко, Н.В. Попович І.В. Суходубова, Ю.О. Новосад та інші. Вказані вище науковці зробили важливий внесок у розвитку у відповідний напрямок наукових пошуків. Однак, на жаль доводиться констатувати, що на сьогодні малодослідженим є питання організаційних засад забезпечення взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами.

Саме тому **метою статті** є: надати характеристику організаційним засадам забезпечення взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження відзначимо, що організаційні засади забезпечення взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами – це окремі правові норми, закріплені в сукупності правових актів, які визначають засади взаємодії НАБУ із правоохоронними органами, та в яких окреслюються підстави, порядок, суб'єкти, межі, напрями, рівні, цілі по-

дібною взаємодії, а також система заходів, засобів та методів допустимих до реалізації в її рамках. При цьому, не можна виділити якусь окрему лінію нормативного матеріалу, який би суцільно було сформовано виключно з організаційних засад взаємодії антикорупційних органів, адже їх наявність простежується в багатьох законодавчих та підзаконних актах, що регламентують діяльність Національного антикорупційного бюро України та правоохоронних відомств.

Починати розгляд законодавчих актів перш за все слід виділити Основний закон – Конституція України, в положеннях якої організаційні засади взаємодії НАБУ і правоохоронних органів безпосередньо не містяться, водночас, цей нормативно-правовий акт встановлює основоположні принципи згідно з якими функціонує вся правова система держави та органи влади. Зокрема, в Конституції проголошується, що людини її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Відповідно до статті 8 в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [1]. Саме на окреслених принципах здійснює свою діяльність Національне антикорупційне бюро України та інші правоохоронні органи. Крім того, основоположний характер наведених вихідних ідей також ставить їх в основу взаємодії антикорупційних органів.

На положеннях Конституції, як головного нормативного акту держави, побудовано положення іншої частини вітчизняного законодавства. Так, одразу після Основного закону, організаційні засади взаємодії НАБУ і правоохоронних органів можна виділити в положеннях такого кодифікованого акту, як Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI (далі – КПК України). Цей законодавчий документ регу-

лює порядок кримінального провадження на території України, тобто, досудового розслідування і судового провадження, процесуальних дій у зв'язку із вчиненням діяння, передбаченого законом про кримінальну відповідальність. Завданням цього провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [2]. Реалізація кримінального провадження передбачає задіяння великої кількості суб'єктів, кожен з яких виконує свої функції та має відповідні процесуальні права. КПК України визначає правовий статус суб'єктів кримінального провадження, зокрема, співробітників НАБУ, встановлює підслідність даного та інших правоохоронних органів, регламентує правовий порядок їх взаємодії в рамках досудового розслідування тощо.

В окремій частині механізм взаємодії НАБУ та інших правоохоронних органів нашої держави регламентується законодавством в сфері оперативно-розшукової діяльності. Так, в Законі України «Про оперативну-розшукову діяльність» від 18.02.1992 року №2135-ХІІ вказано, що оперативно-розшукова діяльність (далі – ОРД) – це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів спеціальними підрозділами, зокрема, детективами Національного антикорупційного бюро [3]. Реалізація ОРД покладає на уповноважені підрозділи ціле коло обов'язків, багато з яких передбачають їх безпосередню співпрацю один з одним, а саме: вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення і припинення злочинів та викриття причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів, здійснення профілактики правопорушень; виконання письмових доручень слідчого, вказівок прокурорів та ухвал слідчого судді суду і запитів повноважних державних органів, установ та організацій про проведення оперативно-розшукових заходів; виконання у межах своєї компетенції запитів правоохоронних органів інших держав або міжнародних правоохоронних організацій відповідно до законодавства України, міжнародних договорів України, а також установчих актів та правил міжнародних правоохоронних організацій, членом яких є Україна; інформу-

вання відповідних державних органів про відомі їм факти та дані, що свідчать про загрозу безпеці суспільства і держави, а також про порушення законодавства, пов'язані з службовою діяльністю посадових осіб; тощо [3].

Організаційні засади забезпечення взаємодії між НАБУ та правоохоронними органами держави в своїй більшості містяться у титульних нормативних актах, які регламентують роботу відповідних відомств і служб. Наприклад, Закон України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-ХІІ вказує, що Служба безпеки України (далі – СБУ) – це державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [4]. Окрім того, в статті 16 закріплено, що СБУ в своїй діяльності взаємодіє із іншими правоохоронними органами, у тому числі НАБУ, в порядку встановленого законодавством нашої держави, що фактично є юридичною підставою співробітництва даної служби із антикорупційними відомствами [4].

Не можна залишити поза увагою положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 №1698-VII. Перш за все, даний закон визначає правовий статус НАБУ, юридичну основу діяльності даного органу та завдання. Так, Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [5]. Крім того, в положеннях Закону закріплено норми, які регламентують структуру НАБУ, порядок його матеріально-технічного та фінансового забезпечення, внутрішню

організацію, а також питання взаємодії із правоохоронними органами України [5].

Засади організаційного забезпечення взаємодії НАБУ та безпосередньо Національної поліції України закріплюють у Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII. Даний нормативно-правовий акт зазначає, що Національна поліція України (далі – НПУ) – центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [6]. Як і в положеннях багатьох інших документів, в Законі встановлено норму, що дає юридичні підстави для взаємодії НПУ з іншими правоохоронними органами, зокрема, НАБУ. Стаття 5 Закону закріплює, що поліція процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів [6].

Наступний блок організаційних засад забезпечення взаємодії НАБУ із правоохоронними органами закріплено на підзаконному нормативно-правовому рівні в спільних наказах, відомчих актах і таке інше. Наприклад, механізм співпраці Спеціальної антикорупційної прокуратури та Національного антикорупційного бюро України детально регульовано у Наказі Генеральної Прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» від 12.04.2016 №149. Відповідно до положень цього акту, САП здійснює: нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; участь у розгляді судами клопотань детективів та прокурорів у ході досудового розслідування; участь у судовому розгляді кримінальних проваджень, розслідуваних детективами Національного антикорупційного бюро України, а також з інших питань кримінального судочинства чи оскарження дій або бездіяльності детективів Національного антикорупційного бюро України тощо [7].

Функціональні положення щодо організації взаємодії між НАБУ та Державною службою фінансового моніторингу України закріплено у спільному Наказі «Про затвердження Порядку взаємодії Державної служби фінансового моніто-

рингу України та Національного антикорупційного бюро України» від 07.12.2016 року № 1062/353. Наприклад, даним підзаконним нормативно-правовим актом чітко регламентовано порядок обміну узагальненими матеріалами між відомствами. Так, інформація про фінансову операцію або сукупність пов'язаних між собою фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу, а також про клієнта, одержана Держфінмоніторингом у встановленому законодавством порядку, обробляється та аналізується на предмет наявності достатніх підстав [8], у разі встановлення яких, Держфінмоніторинг у визначені Порядком строки надає НАБУ відповідні узагальнені матеріали [8].

Взяти до уваги також варто положення Єдиних принципів зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, укладеними 27.07.2017 року. В документі йдеться мова про те, що Національне антикорупційне бюро України та Спеціалізована антикорупційна прокуратура Генеральної прокуратури України створені задля боротьби з топ-корупцією в Україні. Дві інституції попри різні завдання (НАБУ – досудові розслідування, САП – процесуальний нагляд під час досудового розслідування та представництво державного обвинувачення у судах) поділяють відповідальність за якість, законність та результати досудових розслідувань кримінальних корупційних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ. З огляду на високий інтерес засобів масової інформації та громадськості до роботи новостворених антикорупційних органів та суспільний резонанс від кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких здійснюють детективи НАБУ, а прокурори САП забезпечують процесуальний нагляд, НАБУ та САП домовилися про єдині принципи комунікації із зовнішніми аудиторіями. Принципи зовнішньої комунікації застосовуються у процесі підготовки та оприлюднення офіційної інформації про досудові розслідування та нагляд за додержанням законів під час здійснення досудового розслідування. Дані принципи поширюються на такі форми офіційної інформації, як: випуск і поширення інформаційних бюлетенів, прес-релізів, заяв, роз'яснень, оглядів, звітів, інформаційних збірників, експрес-інформації (коментарів) тощо; організація прес-конференцій, брифінгів, інтерв'ю за участі керівників та співробітників відомств для представників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації; підготовка теле- і радіопередач, участь у теле- і радіоефірах; оприлюднення графічних схем злочинів; повідомлення на офіційних сторінках у соціальних мережах; фото- і відеоматеріали, які стосуються здійснення досудового розслідування; інші форми поширення офіційної інформації, які не суперечать законодавству України. Уся офіцій-



на інформація стосовно досудового розслідування та нагляду за дотриманням законів під час здійснення досудового розслідування перед оприлюдненням погоджується НАБУ та САП у встановленому ними порядку [9].

Організаційні засади забезпечення взаємодії Міністерства внутрішніх справ в особі, зокрема, Національної поліції, та НАБУ прописано в спільних наказах між даними органами влади, а саме: Наказі «Про затвердження Порядку взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ України щодо обміну інформацією з питань обліку осіб, оголошених у розшук» від 24.04.2017 № 99-0/335 та Наказі «Про затвердження Порядку взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ України щодо використання інформаційних ресурсів єдиної інформаційної системи МВС України» від 04.10.2017 № 191-0/823. Так, відповідно до положень першого підзаконного документу Національне бюро наповнює та підтримує в актуальному стані сегмент інформаційної підсистеми «Розшук», об'єктами обліку якого є відомості про осіб, оголошених у розшук у зв'язку з вчиненням злочинів, віднесених законодавством до його підслідності. Відомості щодо об'єкта обліку вносяться до підсистеми «Розшук» тільки за наявності підстав, визначених законодавством. Доступ до відомостей підсистеми «Розшук» та можливість їх обробки авторизованими користувачами Національного бюро надається Департаментом інформаційних технологій Міністерства внутрішніх справ України відповідно до вимог законодавства України та відомчих нормативно-правових актів. Керівництво Національного бюро визначає працівників підпорядкованих структурних підрозділів, яким у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків необхідно надати доступ до підсистеми «Розшук», а також їх права на внесення (коригування, зняття з обліку) інформації [10]. Схожі положення, в яких визначається суб'єкти, механізм, а також процес контролю за правильністю та законністю використання представниками Національного бюро розслідувань України інформаційних ресурсів єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України закріплено у другому підзаконному документі [11].

**Висновок.** Таким чином, організаційні засади забезпечення взаємодії Національного антикорупційного бюро з іншими правоохоронними органами держави закріплено у положеннях практично всіх ланок національного законодавства та деяких міжнародних нормативно-правових актах. Детальний аналіз норм даних документів показав, що на сьогоднішній день вони характеризуються високим рівнем абстрактності. Відповідно до них явище взаємодії між НАБУ та пра-

воохоронними органами нашої країни юридично допускається. З окремих питань взаємодія чітко регламентована та має напрями реалізації. Але в цілому чинне законодавство характеризується недосконалістю в аспекті організації механізмів співпраці Національного антикорупційного бюро України з правоохоронними органами, вирішенням чого є уточнення законодавчої бази та розширення системи підзаконних нормативно-правових актів в даному напрямку.

### Література

1. Конституція України: конституція, закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР // Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України: кодекс, закон від 13.04.2012 №4651-VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9-10. Ст. 474.
3. Про оперативно-розшукову діяльність: закон від 18.02.1992 №2135-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.
4. Про Службу безпеки України: закон від 25.03.1992 №2229-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382.
5. Про Національне антикорупційне бюро України: закон від 14.10.2014 №1698-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 47. Ст. 3040.
6. Про національну поліцію: закон від 02.07.2015 №580-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40. Ст. 379.
7. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: наказ, положення від 12.04.2016 №149 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0149900-16/card2#Card>.
8. Про затвердження Порядку взаємодії Державної служби фінансового моніторингу України та Національного антикорупційного бюро України: наказ, порядок, перелік, повідомлення від 07.12.2016 № 1062/353 // Офіційний вісник України. 2017. № 7. Ст. 240.
9. Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою: принципи від 27.07.2017 № 157-0 // Офіційний веб-портал Національного антикорупційного бюро України. [Електронний ресурс]. URL: <https://nabu.gov.ua/yedyni-pryncypu-zovnishnoyi-komunikaciyi-mizh-nacionalnym-antikorupciynym-byuro-ukrayiny-ta>.
10. Про затвердження Порядку взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ України щодо обміну інформацією з питань обліку осіб, оголошених у розшук: наказ, порядок від 24.04.2017 №99-0/335 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0099886-17/card2#Card>.
11. Про затвердження Порядку взаємодії Національного антикорупційного бюро України та Міністерства внутрішніх справ України щодо використання інформаційних ресурсів єдиної інформаційної системи МВС України: наказ, порядок від 04.10.2017 № 191-0/823 // Офіційний веб-портал Національного антикорупційного бюро України. [Електронний ресурс]. URL: <https://nabu.gov.ua/nakaz-pro-zatverdzhennya-poryadku-vzayemodiyi-nacionalnogo-antikorupciynogo-byuro-ukrayiny-ta>.

### Анотація

**Ткаченко М. С. Організаційні засади забезпечення взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами. – Стаття.**

У статті, на основі аналізу низки нормативно-правових актів різної юридичної сили, надано характеристику організаційним засадам забезпечення взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами.

Обґрунтовано, що організаційні засади визначають практичну сторону управлінської діяльності, формують базис державного впливу, визначають умови його здійснення. Іншими словами, це основа роботи із налагодження якогось об'єкту, групи суспільних відносин, які потребують упорядкування. Вони є похідними від загальноправових, адже їх ключовим завданням є не приведення у діяльність права як такого, а встановлення на основі вже існуючих правових тенденцій, певних регуляторних механізмів.

Встановлено, що організаційні засади забезпечення взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами – це окремі правові норми, закріплені в сукупності правових актів, які визначають засади взаємодії НАБУ із правоохоронними органами, та в яких окреслюються підстави, порядок, суб'єкти, межі, напрями, рівні, цілі подібної взаємодії, а також система заходів, засобів та методів допустимих до реалізації в її межах.

Узагальнено, що організаційні засади забезпечення взаємодії Національного антикорупційного бюро з іншими правоохоронними органами держави закріплено у положеннях практично всіх ланок національного законодавства та деяких міжнародних нормативно-правових актах. Детальний аналіз норм даних документів показав, що на сьогоднішній день вони характеризуються високим рівнем абстрактності, адже відповідно до них явище взаємодії між НАБУ та правоохоронними органами нашої країни юридично допускається, а з окремих питань взаємодія чітко регламентована та має напрями реалізації. Але в цілому чинне законодавство характеризується недосконалістю в аспекті організації механізмів співпраці Національного антикорупційного бюро України з правоохоронними органами, вирішенням чого є уточнення законодавчої бази та розширення системи підзаконних нормативно-правових актів в даному напрямку.

**Ключові слова:** взаємодія, організаційні засади, забезпечення, Національне антикорупційне бюро України, правоохоронні органи.

### Аннотация

**Ткаченко Н. С. Организационные засады обеспечения взаимодействия Национального антикоррупционного бюро Украины с другими правоохранительными органами. – Статья.**

В статье на основе анализа ряда нормативно-правовых актов различной юридической силы, охарактеризованы организационные основы обеспечения взаимодействия Национального антикоррупционного бюро Украины с другими правоохранительными органами.

Обосновано, что организационные основы определяют практическую сторону управленческой деятельности, формируют базис государственного воздействия, определяют условия его осуществления. Другими словами, это основа работы по налаживанию какого объекта, группы общественных отношений, требующих упорядочения. Они являются производными от общеправовых, ведь их ключевой задачей явля-

ется не приведение в деятельность права как такового, а установление на основе уже существующих правовых тенденций, определенных регуляторных механизмов.

Установлено, что организационные основы обеспечения взаимодействия Национального антикоррупционного бюро Украины с другими правоохранительными органами – это отдельные правовые нормы, закрепленные в совокупности правовых актов, определяющих принципы взаимодействия НАБУ с правоохранительными органами, и в которых определяются основания, порядок, субъекты, границы, направления, уровни, цели подобного взаимодействия, а также система мер, средств и методов допустимых к реализации в ее пределах.

Обзор, что организационные основы обеспечения взаимодействия Национального антикоррупционного бюро с другими правоохранительными органами государства закреплено в положениях практически всех звеньев национального законодательства и некоторых международных нормативно-правовых актах. Детальный анализ норм данных документов показал, что на сегодняшний день они характеризуются высоким уровнем абстрактности, ведь в соответствии с ними явление взаимодействия между НАБУ и правоохранительными органами нашей страны юридически допускается, а по отдельным вопросам взаимодействие четко регламентировано и имеет направления реализации. Но в целом действующее законодательство характеризуется несовершенством в аспекте организации механизмов сотрудничества Национального антикоррупционного бюро Украины с правоохранительными органами, решением чего является уточнение законодательной базы и расширение системы подзаконных нормативно-правовых актов в данном направлении.

**Ключевые слова:** взаимодействие, организационные основы, обеспечение, Национальное антикоррупционное бюро Украины, правоохранительные органы.

### Summary

**Tkachenko M. S. Organizational basis for ensuring interaction of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine with other law enforcement agencies. – Article.**

The article, based on the analysis of a number of legal acts of different legal force, describes the organizational principles of ensuring the interaction of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine with other law enforcement agencies.

It is substantiated that organizational principles determine the practical side of management activity, form the basis of state influence, determine the conditions for its implementation. In other words, it is the basis of work to set up an object, a group of social relations that needs ordering. They are derived from the common law, because their key task is not to enforce the law as such, but to establish, on the basis of pre-existing legal trends, certain regulatory mechanisms.

It is established that the organizational bases for ensuring the interaction of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine with other law enforcement agencies are separate legal norms, enshrined in the set of legal acts that determine the principles of interaction of the NABU with law enforcement agencies, and which outline the grounds, order, subjects, boundaries, directions, levels, goals of such interaction, as well as a system of measures, means and methods acceptable for implementation within its limits.

It is generalized that the organizational basis for ensuring the interaction of the National Anti-Corruption

Bureau with other law enforcement agencies of the state is enshrined in the provisions of virtually all links of national legislation and some international legal acts. A detailed analysis of the norms of these documents showed that today they are characterized by a high level of abstractness, because according to them the phenomenon of interaction between NABU and law enforcement bodies of our country is legally allowed, and on certain issues the interaction is clearly regulated and has directions of implementation.

But in general, the current legislation is characterized by imperfection in terms of organizing mechanisms of cooperation of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine with law enforcement agencies, the solution of which is to clarify the legislative framework and expand the system of by-laws in this area.

*Key words:* interaction, organizational framework, security, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, law enforcement agencies.

УДК 342.9

**С. В. Шахов**  
народний депутат України,  
Верховна Рада України

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА НОРМА: АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРНИХ ОЗНАК

Адміністративно-правові норми, як предмет дослідження, враховуючи їх фундаментальне значення, привертала увагу значної кількості радянських вчених-адміністративістів як на рівні вузькоспеціалізованих галузевих досліджень, так і на рівні навчальної юридичної літератури. Як зазначає І.В. Болокан, радянському періоду розвитку доктрини адміністративного права були притаманні дефініції галузевих норм, які в цілому були схожими з визначеннями більш широкої категорії – «норма права», з характерними для них акцентами на перманентних ознаках останніх. Відмінність же, як правильно стверджує вчена, полягала у вказівці на особливий предмет регулювання цих норм [1, с. 95-96]. Так, наприклад, Г.І. Петров адміністративно-правову норму визначав як норму, яка регулює суспільні відносини, що складаються в сфері державного та суспільного управління [2, с. 66]. О.П. Коренев у своїй монографії на тему «Норми адміністративного права та їх застосування» більш детально окреслював межі об'єктивізації норм адміністративного права, вказуючи, що вони – є нормами радянського соціалістичного права, що регулюють відносини в сфері державного і громадського управління, а також відносини управлінського характеру, що виникають в інших сферах державної діяльності [3, с. 3-4]. При цьому, радянський вчений підкреслював, що «сутність адміністративно-правового регулювання полягає в упорядкуванні управлінських відносин, у встановленні за допомогою норм адміністративного права юридичних прав і обов'язків учасників цих відносин. ... Сама мета норм адміністративного права зумовлює добровільне їхнє дотримання більшістю суб'єктів адміністративного права. ... Примус застосовується в разі невиконання або порушення вимог адміністративно-правової норми» [3, с. 6]. Слід зауважити, що подібний варіант дефінізації цієї категорії в

тих чи інших варіаціях був домінуючим на той час в адміністративно-правовій літературі [4, с. 24; 5, с. 25; 6, с. 74; 7, с. 55; 8, с. 34; 9, с. 47-48].

В цілому зберіглася ця наукова тенденція і після проголошення незалежності України, а у поглядах деяких сучасних вчених-адміністративістів теза про «прив'язку» норм адміністративного права виключно до управлінських відносин не модернізувалась навіть під впливом все більшого і більшого поширення ідей людиноцентристської концепції адміністративного права та доктрини. Однак, справедливим буде зазначити й те, що у доволі значній кількості наукових джерел норми адміністративного права не зв'язані межами так званої управлінської складової предмету адміністративного права<sup>1</sup>.

Так, наприклад, С.В. Петков пише, що адміністративно-правова норма – це загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене державою з метою регулювання суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права, і забезпечене засобами державного примусу. При цьому, науковець уточнює, що норми адміністративного права мають особливу сферу свого застосування – сферу державного управління [11, с. 57]. В.В. Богущкий вважає, що адміністративно-правова норма – це правило поведінки, яке встановлене державою (Верховною Радою України, органом виконавчої влади) з метою врегулювання суспільних відносин у сфері державного управління. Норми адміністративного права визначають межі належної, допустимої або рекомендованої поведінки людей, діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій і трудових колективів у сфері виконавчої влади [12, с. 14].

Дещо схожий підхід застосовує С.Л. Горьова, яка характеризує адміністративно-правову норму, зазначає, що саме вона має характерну

<sup>1</sup> У цьому контексті надзвичайно цікавими є соціологічні дані, викладені у статті С.І. Саєнка щодо формулювання дефініції «адміністративно-правова норма». Так, більшість респондентів, які взяли участь в інтерв'юванні, на прохання сформулювати поняття норми адміністративного права не змогли це зробити (94,7%) і лише деякі вказали, що вона являє собою: 1) статті та пункти нормативно-правових актів (3,5%); 2) положення (вказівки, розпорядження), зафіксовані в нормативно-правових актах (1,3%); 3) певний державними органами (державою, суб'єктами влади) правило поведінки (0,5%). Коли ж респондентам зачитали окремі наукові інтерпретації даного поняття і запропонували висловити свою думку з приводу того, повно чи ні, на їх погляд, в наукових дефініціях відображена соціально-правова природа норми адміністративного права, то 81,9% проінтерв'юваних заявили, що дещо однобічно (простежується явний ухил тільки на захист державних інтересів), особливо якщо розглядати їх (наукові поняття) з точки зору гарантованих Основним Законом соціальних цінностей. Подібну традицію респонденти, які взяли участь в інтерв'юванні (83,0%), вважають даниною радянській епосі і визнають її «закостенілою» в своєму розвитку [10, с. 10].

функціональну спрямованість, яка в системі соціальних норм виконує широкий спектр завдань. Серед соціальних норм адміністративно-правові норми виконують функцію сполучної ланки, оскільки вони є продуктом діяльності держави і тому сприяють становленню і зміцненню норм саморегуляції в суспільстві, а також створюють умови для здійснення адміністрування у всіх сферах життя і є об'єктивною категорією в системі соціальних норм. На думку вченої, соціальна природа адміністративно-правових норм виявляється подвійною: з одного боку, вони відображають волю публічного управління, і з іншого – постають засобом організованого впливу на відносини адміністрування в сфері державної влади. Фактично, при всій своїй відносній самостійності норми адміністративного права, як й інші види соціальних норм, здійснюють свої специфічні регулятивні функції не ізольовано і відокремлено, а в єдиному комплексі та взаємодії з іншими соціальними регуляторами [13, с. 7].

Л.В. Коваль також писав, що юридичні норми, котрі сприяють налагодженню правового порядку у стосунках між державою, що здійснює виконавчу владу, іншими державними, недержавними структурами і громадянами, які контактують з державою і її органами в сфері державного управління, є адміністративно-правовими нормами, а сукупність таких норм становить адміністративне право. При цьому, об'єктивуються ці норми в організаційно-управлінських (у тому числі праворегулюючих) та правоохоронних (захист від адміністративних правопорушень) відносинах [14, с. 13].

Як і будь-яка правова норма, адміністративно-правова норма, на думку Л.В. Ковалю, є правилом поведінки, що встановлюється відповідними державними органами і забезпечується санкцією, організованим захистом з боку держави. При цьому вчений переконував, що специфікою норм адміністративного права, яка відрізняє їх від норм деяких інших галузей, є те, що правила в них подано в імперативній (категоричній, владній) формі. Це стосується і заборонних приписів, і дозволів. Саме імперативність, як підкреслював Л.В. Коваль, не допускає можливості зміни встановлених раніше вимог діяти відповідним чином [14, с. 13].

Повністю підтримує вченого й колектив авторів навчального посібнику «Адміністративне право України. Загальна частина» (2011 р.), які вважають, що адміністративно-правова норма конкретизує управлінську волю держави, перетворює її на обов'язкове правило поведінки для людей. До особливостей адміністративно-правових норм, автори цього видання відносять: в них закріплюються відносини щодо управління, державного контролю, нагляду, внутрішньо-організаційної діяльності; метод впливу норм на суспільні відносини має імперативний, державно-владний ха-

ракти; виконання приписів норм гарантується державою за допомогою системи засобів організаційно-роз'яснювального та суспільно-примусового характеру; системність норм адміністративного права [15, с. 14-15].

Демонструють в цілому аналогічне бачення й І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський та Н.І. Золотарьова, які вказують, що адміністративно-правова норма – це обов'язкове, формально визначене правило поведінки, що встановлено та охороняється Українською державою для організації і регулювання суспільних відносин, які виникають, розвиваються та припиняються у процесі здійснення виконавчої влади та відповідальності у сфері державного та комунального управління [16; 17, с. 16]. Подібні думки можна знайти й у працях інших авторів [18, с. 20; 19, с. 29-30].

Т.М. Кравцова вважає, що адміністративно-правова норма – це загальнообов'язкове правило поведінки, що встановлене державою з метою регулювання суспільних відносин, що входять до предмету адміністративного права, і забезпечене засобами державного примусу. У її баченні, особливостями адміністративно-правових норм є те, що: в них знаходить своє вираження державний інтерес; мають у більшості, імперативний характер, що підкріплюється можливістю застосування засобів державного примусу; є регулятором суспільних відносин у багатьох сферах суспільного життя (промисловість, фінанси, транспорт, будівництво, охорона здоров'я, внутрішні справи та ін.); розрізняють матеріальні та процесуальні адміністративно-правові норми; частини адміністративно-правової норми (гіпотеза, диспозиція, санкція) нерідко містяться у різних нормативно-правових актах; сприяють захисту прав людини від свавілля з боку чиновників [20, с. 17].

В Академічному курсі з адміністративного права, за загальною редакцією В.Б. Авер'янова, зазначено, що адміністративно-правові норми – це встановлені, санкціоновані або ратифіковані державою, формально визначені, юридично обов'язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [21, с. 110-111]. Поряд із загальними рисами (встановлюються, санкціонуються чи ратифікуються державою і тому мають державно-владний характер; є формально визначеними загальнообов'язковими правилами поведінки; закріплюються в правових актах, що видаються компетентними державними органами; мають двохсторонній характер, тобто встановлюють не тільки права, а й обов'язки учасників правовідносин; визначають певні ва-

ріанти поведінки; їх дотримання забезпечується шляхом як юридичного примусу, так і застосування різноманітних організаційних, роз'яснювальних, стимулюючих та інших заходів), автори цього підручника окреслюють й певні особливості, притаманні нормам адміністративного права:

– по-перше, предметом їх регулювання є суспільні відносини у сфері функціонування управлінських інститутів публічної влади, а відповідно метою цих норм є забезпечення як організації та впорядкованості дій суб'єктів виконавчої влади, місцевого самоврядування, деяких інших суб'єктів управлінської діяльності, так і умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян, щодо яких ця діяльність здійснюється;

– по-друге, переважна більшість норм адміністративного права має імперативний характер. Водночас інша частина норм адміністративного права має ознаки диспозитивності. Вона полягає у наданні суб'єкту, що не наділений державно-владними повноваженнями, права діяти за своїм вибором, хоча в загальних межах, визначених нормою;

– по-третє, для адміністративно-правових норм у багатьох випадках характерне пряме застосування адміністративних санкцій за правопорушення, адже адміністративна (а тим більше дисциплінарна) відповідальність настає найчастіше у позасудовому порядку;

– по-четверте, адміністративно-правові норми часто встановлюються у процесі реалізації повноважень виконавчої влади і безпосередньо її суб'єктами [21, с. 111-112].

Натомість автори видання «Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»» обмежуються тільки окресленням відповідного визначення цієї категорії та стверджують, що адміністративно-правова норма – це обов'язкове правило поведінки, що встановлене або санкціоноване державою з метою регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері публічного адміністрування (виконання адміністративних зобов'язань). Разом з тим, вченими уточнюється, що за допомогою цих норм формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, зорганізується і забезпечується функціонування публічної адміністрації [22, с. 143].

С.І. Саєнко під нормою адміністративного права пропонує розуміти створену або санкціоновану суб'єктом адміністративної нормотворчості і зафіксовану в офіційних юридичних джерелах систему нормативних положень, які в структурно взаємопов'язаному вигляді описують модель поведінки індивідуального або колективного суб'єкта адміністративного права, умови здійснення даної поведінки і наслідки, які можуть настати від останньої.

Властивостями (ознаками, відмінними рисами) норми адміністративного права, на його думку, слід вважати те, що вона: а) створюється (встановлюється) або санкціонується (з'являється шляхом перетворення інших різновидів соціальних регуляторів); б) виникає завдяки реалізації певними суб'єктами наданих їм адміністративно-нормотворчих повноважень; в) являє собою систему нормативних положень, які в структурно взаємопов'язаному вигляді описують модель поведінки індивідуального або колективного суб'єкта адміністративного права, умови здійснення даної поведінки і наслідки, які можуть настати від останньої; г) зафіксована в обов'язковому порядку тільки в офіційних юридичних джерелах (законах, міжнародних угодах Російської Федерації, підзаконних нормативно-правових актах); д) регулює поведінку суб'єкта адміністративного права, коли він бере участь в суспільних відносинах управлінського, адміністративно-юстиційного або адміністративно-деліктного характеру, а також утримується від вчинення дисциплінарних, адміністративних та інших видів правопорушень [10, с. 12].

У свою чергу, Т.О. Коломoeць вважає, що адміністративно-правова норма – це формальне визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене та охоронюване державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі публічного (державного і самоврядного) управління, діяльності суб'єктів публічної адміністрації в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку.

При цьому, на думку вченої, особливості адміністративно-правових норм, які до речі в цілому збігаються з тим, що запропоновані С.М. Алфьоровим, С.В. Ващенко, М.М. Долгополовою, А.П. Купіним такі: в них закріплюються відносини по керуванню, державному контролю, нагляду, внутрішньоорганізаційна діяльність, публічно-сервісна діяльність; метод впливу норм на суспільні відносини має, переважно, імперативний характер, хоча останнім часом поширення набуває і диспозитивний метод; виконання приписів норм гарантується державою за допомогою системи засобів організаційно-роз'яснювального та суспільно-примусового характеру; системність норм адміністративного права; вони встановлюються у процесі реалізації повноважень суб'єктів публічної адміністрації.

Поряд із цим, Т.О. Коломoeць зупиняє свою увагу і на меті адміністративно-правових норм, визначаючи її, практично, як сукупність певних напрямів дії норм:

– організація й регулювання відносин у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі публічного (державного і самоврядного) управління, діяльності суб'єктів публічної адміністрації в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку;

– інформаційна;

– охорона (забезпечення законності й дисципліни в у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі публічного (державного і самоврядного) управління, здійснення суб'єктів публічної адміністрації в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку

– заохочувальна (стимулювання учасників відносин до участі, активізації ролі, самостійності);

– соціально-моральна (формування правосвідомості, ставлення до громадського порядку, безпеки тощо).

Що цікаво, окрім мети норм адміністративного права, вчена окреслює і їх функції<sup>2</sup>, які, на нашу думку, в цілому збігаються з визначеними Т.О. Коломоєць цілями відповідних галузевих норм: а) організація та регулювання публічно-сервісних, управлінських, деліктних та процесуальних відносин, забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у відносинах із державою; б) сприяння функції організації та регулювання публічно-сервісних та управлінських відносин (норми-дефініції, норми-презумпції); в) регулятор суспільних відносин не тільки у сфері публічного управління, а й в інших сферах [23, с. 34-35]. Якщо загалом висловлювати власну думку з приводу позиції вченої-адміністративіста щодо мети норм адміністративного права, то значимо, що на наше переконання, такий виклад ідеї про цілепокладання адміністративно-правових норм є не зовсім коректним, оскільки у ньому мета фактично ототожнюється із завданнями, а останні у свою чергу, із функціями, що звісно порушує загальноприйняте уявлення про співвідношення вказаних категорій.

Що стосується окреслення мети адміністративно-правових норм, то як слушно зазначає І.В. Болочан, у доктрині адміністративного права це питання часом є предметом окремої характеристики. Так, В.К. Колпаков виокремлює два блоки прояву мети адміністративно-правових норм: провідна соціальна мета (організація публічно-правових

відносин відповідно до завдань державотворення) та конкретні (локальні) цілі (інформаційні, охоронно-захисні, заохочувальні, соціально-моральні) [22, с. 146-147; 24, с. 64]. Приблизно так само висловлюються й інші автори [25, с. 21], а Р.С. Мельник та С. О. Мосьондз про мету згадують як про ідеологію вітчизняного адміністративного права [26, с. 48; 1, с. 99].

Загалом слід відзначити, що наявні на шпальтах адміністративно-правової літератури підходи до визначення адміністративно-правових норм та окреслення їх ознак в цілому збігаються і хоча й мають ти чи інші відмінності, пороте суттєво не впливають на зміст сформульованої дефініції. Разом з тим, у деяких сучасних наукових публікаціях, їх автори тяжіють до окреслення у визначеннях адміністративно-правової норми найбільш загальних її рис. При цьому такі дефініції змістовно відрізняються від відповідних аналогів. Зокрема, Р. С. Мельник визначає адміністративно-правову норму як «писане чи неписане правило поведінки, яким керуються суб'єкти адміністративно-правових відносин» [27, с. 61; 28, с. 70]; І.В. Болочан, якою наголошено на необхідності відображати лише галузеві особливості норм, запропоновано адміністративно-правову норму визначати як змодельований у певній нормативній конструкції загальнообов'язковий або можливий варіант поведінки суб'єкта адміністративних правовідносин, реалізація якого стимулюється державою притаманними галузі засобами [29, с. 6], а російські вчені-юристи Ю.А. Дмитрієв, І.О. Полянський та Є.В. Трофімов визначають норму адміністративного права як завжди правило поведінки, яке встановлено державою в особі уповноважених органів або посадових осіб, яке має вираження в певній формі, обов'язкове для невизначеного кола осіб та розраховане на багатократне застосування та санкціонування (тобто захищене від порушень) примусовою силою держави [30, с. 54].

Таким чином, розвиток вітчизняної адміністративно-правової доктрини та формування сучасної концепції розуміння адміністративно-правової норми показав, що сформована ще за радянських часів методологічна особливість визначення норм адміністративного права загалом зберіглася і після проголошення незалежності України. Однак поряд із тим, що на шпальтах адміністративно-правової літератури як і раніше наголошують на базових ознаках вказаних галузевих норм (формальна визначеність, санкціонованість державою, загальнообов'язковість тощо), визначення сфери регулюючого впливу норм адміністративного права часом суттєво різняться. При цьому варто зауважити, що як і у питаннях

<sup>2</sup> На думку вченої, функції норм адміністративного права – основні напрямки, в яких відображається основне завдання норм адміністративного права у певний період суспільного розвитку [23, с. 35].

визначення суті та ознак адміністративних правовідносин, тенденційність у дослідженні адміністративно-правових норм також головним чином залежить від відповідних підходів вчених-адміністративістів до визначення адміністративного права в цілому та його предмету зокрема.

Із окресленого вище нами підходу до визначення сутності адміністративних правовідносин стає зрозумілим, що акценти ми робимо на вказівці специфіки юридичних фактів з приводу яких виникають вказані відносини, а саме – забезпечення та реалізація прав особи, виконання нею своїх обов'язків, а також виконання адміністративних зобов'язань суб'єктами публічної адміністрації. Іншими словами, ми переносимо в цілому традиційні для радянського адміністративного права наголоси на необхідності встановлення (без уточнення про необхідність дотримання та забезпечення) юридичних прав і обов'язків учасників правовідносин, з метою упорядкування таких відносин на змістовно інші вихідні «параметри». Попередньо нами наголошувалось, що істинність правової норми полягає у якомога повному відображенні інтересів суспільства в цілому та окремої людини зокрема. Вважаємо, що ця теза цілком стосується усіх галузевих різновидів правових норм, у тому числі, й адміністративно-правових.

Саме тому абсолютно логічно те, що ми підтримуємо вже згадані думки шановного В.Б. Авер'янова про необхідність обов'язкової вказівки на права та обов'язки особи під час формулювання дефініції «адміністративно-правові відносини»<sup>3</sup> та цілковито поділяємо його критичні слова про сучасні адміністративно-правові дослідження, в деяких з яких «... у визначенні адміністративного права, як правило, немає навіть згадки про права людини, а тим більше про її пріоритетне місце у сфері адміністративно-правового регулювання; традиційно не висвітлюються і навіть не згадуються принципи власне галузі адміністративного права, які підміняються принципами державного управління; панує стереотипне трактування адміністративних правовідносин з одностороннім впливом, в яких людина розглядається суто «підвладним об'єктом» управлінського й адміністративно-примусового впливу з боку уповноважених суб'єктів; не приділяється пріоритетна увага судовим засобам захисту прав громадян; нарешті фактично цілком ігнорується сучасна

європейська доктрина і практика адміністративного права [31, с. 157-158].

Вважаємо, що у повній мірі ці зауваження та настанови славетного вченого, які фактично одержали обриси своєрідних методологічних правил, є прийнятними і для визначення дефініції «норма адміністративного права», оскільки переважна більшість в тому числі згаданих в цьому дослідженні визначень цієї категорії мають названі принципові вади, а саме не засвідчують обов'язкової пріоритетності людини, прав та свобод в механізмі адміністративно-правового регулювання.

Окрім того, спираючись на раніше згадані теоретичні положення про те, що обов'язковості нормам права надає не державно-примусові заходи, а психологічно-ментальна установка адресатів і носіїв правової норми, підкреслимо, що виконання приписів адміністративно-правових норм безумовно гарантується державою за допомогою системи різного роду стимулюючих засобів (в тому числі примусових), однак їх обов'язковий характер залежить саме від сприйняття норм суб'єктами права (їх більшістю). Іншими словами, ми поділяємо тезу про те, що обов'язковість, гарантованість і примусовість [виконання адміністративно-правових норм] є нетотожними категоріями та різними за змістом характеристиками правових норм і не ставимо питання про те, що норми права не є обов'язковими до виконання, що власне й відрізняє їх від інших соціальних норм. Як приклад, можна навести типові випадки систематичного порушення правил дорожнього руху. Вказані норми наче й є обов'язковими до виконання, що забезпечується санкціями (адміністративними стягненнями), але доволі значна кількість суб'єктів адміністративних правовідносин не сприймає їх як обов'язкові, регулярно порушуючи їх, що красномовно підтверджується правозастозовчою практикою. Тобто особа в силу в тому числі певного психічного ставлення до суті правової норми не вважає її для себе неухильним для виконання правилом. Однак, ще раз підкреслимо, що ми не підштовхуємо до думки про те, що у разі невиконання норми права вона втрачає таку перманентну свою ознаку як обов'язковість, а лише наголошуємо на тому, що обов'язковість правової норми, в тому числі, адміністративно-правової, походить від адресатів і носіїв норми, а держава може лише гарантувати та створювати умови для її виконання.

<sup>3</sup> Варто зауважити, що В.Б. Авер'янов говорив не тільки про необхідність переосмислення суті та змісту адміністративних правовідносин, але й порушував доленосне питання про необхідність модернізації адміністративного права не тільки як галузі, але і як науки. У цьому контексті варто навести такі його слова: «Головна мета нової адміністративно-правової доктрини полягає у поверненні національному адміністративному праву справжнього обличчя, яке ця галузь має зараз в усіх розвинутих країнах світу. А саме, оновлене адміністративне право має орієнтуватись на забезпечення максимально ефективної реалізації прав й інтересів людини та їх ефективний захист, тоді як натеper вітчизняне адміністративне право орієнтоване перш за все на задоволення потреб держави. ... Тому за допомогою нової адміністративно-правової доктрини має бути подолана найбільш принципова вада колишньої наукової школи, а саме майже повне ігнорування в адміністративно-правовій науці проблематики прав людини» [31, с. 155].



З огляду на сказане, хотілося б запропонувати для обговорення авторські напрацювання щодо поняття «адміністративно-правова норма» і переліку відповідних ознак, щоб після надходження конструктивних критичних зауважень мати можливість їх переформулювати та удосконалити. У нашому розумінні, особливостями (специфічними ознаками) норм адміністративного права є:

– вони є вихідними, первинними елементами системи адміністративного права;

– спрямовані на правове регулювання тих суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права (наприклад ті, що виникають у різних сферах публічного адміністрування з приводу реалізації та забезпечення прав і свобод особи, а також ті, що виникають в межах внутрішньої діяльності органів публічного адміністрування);

– метою цих норм є забезпечення умов для реалізації і захисту прав і свобод особи в публічній сфері, а також забезпечення організації та впорядкованості дій суб'єктів публічної адміністрації;

– переважна більшість норм адміністративного права є імперативними, однак поряд із цим, значна кількість адміністративно-правових норм має диспозитивний характер, який полягає у наданні суб'єкту, що не наділений владно-управлінськими повноваженнями, права діяти за своїм вибором;

– обов'язковий характер норм адміністративного права походить від рівня сприйняття норм суб'єктами права або їх більшістю (психологічно-ментальна установка адресатів і носіїв адміністративно-правової норми), при цьому виконання норм гарантується за допомогою системи певних засобів (в тому числі державно-примусових).

Отже, адміністративно-правова норма – це закріплене у джерелах адміністративного права правило загального характеру, що спрямоване на правове регулювання суспільних відносин, які складають предмет адміністративного права з метою забезпечення умов для реалізації і захисту прав і свобод особи в публічній сфері, ефективно дія якого гарантується державою за допомогою стимулюючих засобів (в тому числі державно-примусових).

### Література

1. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 549 с.
2. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. Л.: ЛГУ, 1970. 304 с.
3. Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978. 142 с.
4. Еропкин М.И., Ключниченко А.П. Советское административное право: учебник для средних юридических учебных заведений. М.: Юридическая литература, 1979. 312 с.
5. Административное право (Общая и Особенная части) / Еропкин М.И. и др. / под ред. А.Е. Лунова. М.: Юридическая литература, 1970. 600 с.

6. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М.: МГУ, 1967. 160 с.

7. Козлов Ю.М. Основы советского административного права: пособие для слушателей. М.: Изд-во «Знание», 1979. 208 с.

8. Козлов Ю.М. Советское административное право: пособие для слушателей. М.: Изд-во «Знание», 1984. 208 с.

9. Якуба О.М. Советское административное право. Общая часть. К.: Издательское объединение «Вища школа», 1975. 232 с.

10. Сасенко С.И. Норма административного права России: перспективы понятийной модификации. *Административное право и процесс*. 2018. №. 5. С. 9–13.

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

12. Богущкий В.В. Административное право как отрасль права: Конспект лекций. Харьков, 1996. 42 с.

13. Горьова С.Л. Норми адміністративного права (проблеми теорії та практики нормотворення): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2000. 16 с.

14. Коваль Л.В. Адміністративне право. 3-є видання. К. Вентурі. 1998. 208 с.

15. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

16. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник / за заг. ред. І. П. Голосніченка. К.: ГАН, 2005. 232 с.

17. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). К.: Академія управління персоналом, 1998. 52 с.

18. Столбовий В.М. Адміністративне право України: навчальний посібник для підготовки до іспитів. К.: КНТ, 2009. 150 с.

19. Адміністративне право: навч. пос. / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 536 с.

20. Кравцова Т.М. Адміністративне право: навчальний посібник. Суми: СВС Панасенко І.М., 2015. 308 с.

21. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. 584 с.

22. Коломoeць Т.О., Колпаков В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекція. К.: Ін Юре, 2014. 240 с.

23. Коломoeць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

24. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

25. Коломoeць Т.О., Лютіков П.С., Меліхова О.Ю. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. К.: Істина, 2012. 528 с.

26. Мельник Р.С., Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навч. посібник / за ред. Р.С. Мельника. К.: Юрінком Інтер, 2015. 344 с.

27. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.

28. Загальне адміністративне право: підручник / Гриценко І.С. та ін. / за заг.ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

29. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 38 с.

30. Административное право: учебник. Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов. М.: Эксмо, 2009. 928 с.

31. Принцип верховенства права: Проблемы теории та практики: у двох книгах / за заг. ред. Ю.С. Шемчушенка; відп. ред. В.Б. Авер'янов. К.: Конус-Ю, 2008. Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. 314 с.

### Анотація

**Шахов С. В. Адміністративно-правова норма: аналіз поняття та характерних ознак.** – Стаття.

У статті, на підставі узагальненого аналізу наукових та публіцистичних джерел визначено поняття та характерні ознаки норм адміністративного права. Автором, зокрема, зазначається, що вони (норми адміністративного права) є вихідними, первинними елементами системи адміністративного права; спрямовані на правове регулювання тих суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права (наприклад ті, що виникають у різних сферах публічного адміністрування з приводу реалізації та забезпечення прав і свобод особи, а також ті, що виникають в межах внутрішньої діяльності органів публічного адміністрування); метою цих норм є забезпечення умов для реалізації і захисту прав і свобод особи в публічній сфері, а також забезпечення організації та впорядкованості дій суб'єктів публічної адміністрації; переважна більшість норм адміністративного права є імперативними, однак поряд із цим, значна кількість адміністративно-правових норм має диспозитивний характер, який полягає у наданні суб'єкту, що не наділений владно-управлінськими повноваженнями, права діяти за своїм вибором; обов'язковий характер норм адміністративного права походить від рівня сприйняття норм суб'єктами права або їх більшістю (психологічно-ментальна установка адресатів і носіїв адміністративно-правової норми), при цьому виконання норм гарантується за допомогою системи певних засобів (в тому числі державно-примусових).

*Ключові слова:* адміністративне право, адміністративні правовідносини, адміністративно-правова норма, ознаки, поняття.

### Аннотация

**Шахов С. В. Административно-правовая норма: анализ понятия и характерных признаков.** – Статья.

В статье, на основании обобщенного анализа научных и публицистических источников определено понятие и характерные признаки норм административного права. Автором, в частности, отмечается, что они (нормы административного права) являются исходными, первичными элементами системы административного права; направлены на правовое регулирование тех общественных отношений, которые составляют предмет административного права (например те, что возника-

ют в разных сферах публичного администрирования по поводу реализации и обеспечения прав и свобод личности, а также те, что возникают в пределах внутренней деятельности органов публичного администрирования); целью этих норм является обеспечение условий для реализации и защиты прав и свобод личности в публичной сфере, а также обеспечение организации и упорядоченности действий субъектов публичной администрации; подавляющее большинство норм административного права являются императивными, однако наряду с этим, значительное количество административно-правовых норм имеет диспозитивный характер, который заключается в предоставлении субъекту, не наделенному властно-управленческими полномочиями, права действовать по своему выбору; обязательный характер норм административного права происходит от уровня восприятия норм субъектами права или их большинством (психологически ментальная установка адресатов и носителей административно-правовой нормы), при этом выполнение норм гарантируется с помощью системы определенных средств (в том числе государственно-принудительных).

*Ключевые слова:* административное право, административные правоотношения, административно-правовая норма, признаки, понятие.

### Summary

**Shakhov S. V. Administrative rule: analysis of the concept and characteristics.** – Article.

In the article, on the basis of a generalized analysis of scientific and publicistic sources, the concept and characteristic features of the norms of administrative law are defined. The author, in particular, notes that they (the norms of administrative law) are the initial, primary elements of the administrative law system; are aimed at the legal regulation of those social relations that constitute the subject of administrative law (for example, those that arise in different spheres of public administration concerning the realization and maintenance of individual rights and freedoms, as well as those that arise within the internal activities of public administration bodies); the purpose of these norms is to provide conditions for the realization and protection of the rights and freedoms of the individual in the public sphere, as well as ensuring the organization and orderliness of the actions of the subjects of public administration; The overwhelming majority of the norms of administrative law are imperative, but at the same time, a significant number of administrative and legal norms have a dispositive nature, which consists in granting the right to act to the subject who is not vested with power and administrative authority of his choice; the mandatory nature of the norms of administrative law comes from the level of perception of norms by the subjects of law or their majority (psychologically mentally setting the addressees and bearers of the administrative-legal norm), while the fulfillment of norms is guaranteed by means of a system of certain means (including state-forced ones).

*Key words:* administrative law, administrative legal relations, administrative-legal norm, signs, concepts.

УДК 342.9

**Р. В. Щупаківський**  
кандидат юридичних наук,  
директор департаменту безпеки  
Групи компаній «Терра Фуд»

## ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ТА КАТЕГОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОГО ПРАВА

У сучасних умовах розвитку науки адміністративного та інформаційного права України важливим є питання розгляду адміністративно-телекомунікаційного права у системі права України.

Зважаючи на інтерес науковців до питання про правові складові сфери телекомунікацій, зокрема в працях І.В. Арістова, О.А. Баранова, Ю.П. Бурило, Ю.В. Волков, Р.А. Калюжний, В.В. Костицький, О.О. Леонідова, В.А. Ліпкан, С.О. Лисенко, О.М. Музичук, А.М. Новицький, М.В. Процишен, В.С. Цимбалюк, варто зауважити, що одноставності в поглядах вчені стосовно питання сфери телекомунікацій і досі не досягли.

**Метою цієї статті** постає аналізування немалої кількості питань, серед яких предмет і метод правового регулювання, суб'єкти, об'єкт, зміст правовідносин, що охоплюються цим правом, тощо. В рамках даної роботи буде розглянуто предмет та методи телекомунікаційного права, суб'єкт й об'єкт телекомунікаційних правовідносин, зміст адміністративно-правових відносин у сфері телекомунікацій, їх класифікація, юридичні факти у межах телекомунікаційного права.

Розпочинаючи розгляд основних понять та категорій будь-якої галузі права, варто дослідити питання про предмет правового регулювання. Так, в теорії права існує наступне тлумачення предмету правового регулювання – це такі відносини в суспільстві, на які направлено регулювання правового характеру. Предмет телекомунікаційного права наразі лише формується і зараз його можна характеризувати трьома основними сферами (блоками), які визначають телекомунікаційні відносини.

*1. Процес здійснення ліцензування й контролювання діяльності у сфері телекомунікацій.* Дана предметна сфера тісно межує з адміністративними і цивільними відносинами. Таке явище, як отримання особливого правового статусу телекомунікаційним оператором, виділено з всієї сукупності цивільних й адміністративних правових відносин. Ці відносини передують власне діяльності у сфері телекомунікацій, супроводжують її на всьому протязі і завершують її (припинення діяльності). Правовідносини щодо реєстрування та ліцензування здійснюються зазвичай одноразово, а ось правовідносини щодо введення та експертизи об'єктів – систематично. Правовідносини щодо

контролю виникають також і між операторами, що дозволяє їх виділити в дану предметну сферу за суб'єктним ознакою.

*2. Утворення та застосування телекомунікаційної інфраструктури.* Процесу створення проєктів, будівництва (приєднання) телекомунікаційних мереж наявна певна особлива специфіка. Відносини, які є суміжними із правовідносинами щодо капітального будівництва, які зароджуються в процесі самостійного розвитку своєї мережі певними малими підприємствами, регулюються законодавством про будівництво тільки частково. Велика кількість подібних правовідносин регулюється в межах цивільного права. Проте постає запитання щодо правового регулювання розподілу і використання телекомунікаційних ресурсів, доступу для розміщення (монтажу) мереж на об'єктах міської інфраструктури, будівлях, спорудах, тощо. Логічне їх віднесення до відносин у сфері телекомунікації, оскільки основний їхній зміст – оборот ресурсів, доступ розміщення телекомунікаційної інфраструктури, підтримка мереж в готовності. Цей комплекс відносин передуює процесу надання різноманітних послуг.

*3. Процес надання телекомунікаційних послуг.* Традиційно надання платних послуг відносять до предмету цивільного права. З огляду на вищезазначене постає дуже проблематичним й спірним віднесення телекомунікаційних відносин суто до адміністративних чи цивільних. Чинне телекомунікаційне законодавство частково вирішує дану проблему, однак аби вирішити питання в цілому варто сформулювати в законодавстві норми, які б регулювали правовий режим всіх телекомунікаційних послуг [12].

Переходячи до методу правового регулювання варто сказати, що ним є комплекс прийомів та способів державного владного впливу на відносини в суспільстві. Безпосередньо метод правового регулювання показує як саме регулюються відносини в суспільстві. Його багато в чому орієнтовано на різні способи правового регулювання, наприклад, на дозвіл, зобов'язання чи заборону. Загальноновизнаними вважаються два методи правового регулювання, а саме:

- імперативний (директивний, владно-авторитарний) – тобто обов'язковий, такий, що побудовано, основуючись на владі та підкоренні,

на субординаційних відносинах («вертикальний» метод);

- диспозитивний (автономний) – даний метод побудовано на базі автономії, суб'єктивної правої рівності, згод сторін («горизонтальний» метод) [2].

Генетичний та історичний зв'язок телекомунікаційних норм з адміністративними визначив стан, яке Д. М. Бахрах характеризує, як «асиметрію прав і обов'язків суб'єктів» в телекомунікаційній сфері, тобто застосування імперативного методу. З іншого боку, включення значної частини елементів телекомунікаційної інфраструктури в цивільний оборот обумовлює застосування також і диспозитивного методу в телекомунікаційних правовідносинах.

Інший напрямок обумовлено тісним зв'язком телекомунікаційного та інформаційної взаємодії суб'єктів. Можна коротко зазначити, що в сучасних умовах практично будь-яка юридично значима інформаційна взаємодія має документальну чи електронну (телекомунікаційну) основу.

Режим правового впливу телекомунікаційного права на суспільні відносини, що виникають в телекомунікаційній сфері, постає багаторівневою системою, яка висувається в якості галузевих особливостей телекомунікаційного права [10].

Сучасні досягнення у сфері розвитку інформаційних та комунікаційних технологій зумовлюють формування зовсім нових відносин у житті людини. Після втрати чинності Закону України «Про зв'язок» суспільні відносини в даній сфері стали регулюватися Законом України «Про телекомунікації». Деякі його аспекти відбиті і в законах України «Про інформацію» [5], «Про поштовий зв'язок» [7], «Про радіочастотний ресурс України» [8], в указі Президента «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації» [6], у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг» [4], у міжнародних договорах, тощо.

Якщо спробувати охарактеризувати всі відносини у сфері телекомунікацій, то можна провести їх класифікацію та виокремити з них наступні адміністративно-правові:

- відносини в сфері охорони ліній та споруд (охоронні відносини);
- відносини щодо надання й отримання телекомунікаційних послуг;
- відносини в межах сфери телекомунікаційного управління [14, с. 119];
- дозвільні відносини у сфері телекомунікацій [16, с. 425].

Вищезазначене дає нам можливість зробити проміжний висновок, що адміністративно-правові відносини в межах сфери телекомунікацій визначають через категорію суспільних відносин, що

врегулюються правовими положеннями адміністративного законодавства та що виникають через правомірне функціонування телекомунікаційних мереж (споруд) й задоволення потреб споживачів телекомунікаційного характеру [14, с. 120].

Як і будь-які інші суспільні відносини, адміністративно-правові відносини у сфері телекомунікацій включають такі елементи, як суб'єкт, об'єкт та зміст даних правовідносин, які пропонується дослідити нижче.

Так, виходячи із поглядів науковців теорії держави та права суб'єктом можна визначити:

- по-перше, особу, учасника відносин суспільства у відповідній сфері, що здатна нести права й обов'язки;

- по-друге, особу, яка насправді може бути учасником суспільних відносин в силу юридичних норм [1, с. 138].

Зважаючи на вищенаведені критерії та проведене дослідження можемо стверджувати, що суб'єкт телекомунікаційних правовідносин – це відокремлений суб'єкт, наділений правами відповідно до норм права, або державною функцією з регулювання відносин у телекомунікаційній сфері; або, що отримав дозвіл (ліцензію) і ресурси (нумерації мереж, номінали радіочастот) для телекомунікаційної діяльності, який здійснює прийом обробку і передачу інформації з дотриманням інформаційного нейтралітету; або, що отримав доступ до телекомунікаційних мереж та ресурсів задля отримання послуг з прийому обробці і передачі інформації.

Суб'єкт телекомунікаційних правовідносин – це особа (державна, посадова особа, громадянин, юридична особа служба зв'язку), яка здійснює в телекомунікаційній сфері юридично значиму діяльність на постійній або тимчасовій основі (регулювання діяльності в телекомунікаційній сфері, експлуатацію телекомунікаційних об'єктів або ресурсів, отримує послуги в телекомунікаційній сфері), або виконує окремі функції з телекомунікаційною інфраструктурою.

Комплекс всіх наявних критеріїв класифікації дає можливість для формування наступних основних груп суб'єктів, як:

- державні органи та посадові особи;
- телекомунікаційні оператори та їх посадові особи;
- колективні та індивідуальні споживачі телекомунікаційних послуг тощо.

Законодавець в законі України «Про телекомунікації» називає телекомунікаційні об'єкти як такі рідко, наприклад, засоби телекомунікацій та інформаційно-телекомунікаційні мережі. До об'єктів адміністративних правовідносин у сфері телекомунікацій відносяться землі телекомунікацій та земельні ділянки, надані для потреб зв'язку в постійне (безстрокове) або безоплатне

термінове користування, оренду або передаються на праві обмеженого користування чужою земельною ділянкою (сервітут) фізичним особам-підприємцям та юридичним особам задля здійснення для будівництва та експлуатації споруд зв'язку, а саме розташування лінійних, станційних споруд, антен, веж, інших технічних засобів телекомунікацій [9, ст. 10].

Також об'єктом є мережа зв'язку. Мережа зв'язку структурно є технологічною системою, що вміщує в собі різноманітні засоби та лінії зв'язку. Вона призначена для втілення цілей електро- чи поштового зв'язку.

Матеріальні (блага) об'єкти, споруди та фінанси зв'язку: лінійно-кабельні споруди зв'язку; споруди радіорелейних ліній зв'язку; приймально-передавальні центри (радіомовлення і телебачення); системи пересувний стільникового, транкінгового, пейджингового радіозв'язку; земні станції супутникового зв'язку; станційні споруди дровових засобів зв'язку; станції дровового мовлення; автоматизовані системи управління та інформатизації; інформаційно-обчислювальні центри; локальні, регіональні, глобальні мережі; кінцеві телекомунікаційні термінали, інші матеріальні об'єкти телекомунікаційної інфраструктури.

Самостійну групу об'єктів складають ресурси:

– ресурс нумерації – сукупність або частину варіантів нумерації, які можливо використовувати в мережах зв'язку;

– нумерація – цифрове, літерне, символічне позначення або комбінації таких позначень, в тому числі коди, призначені для однозначного визначення (ідентифікації) мережі зв'язку та (або) її вузлових або кінцевих елементів;

– радіочастотний спектр – сукупність радіочастот в встановлених Міжнародним союзом електрозв'язку межах, які можуть бути використані для функціонування радіоелектронних засобів або височастотних пристроїв;

– орбітально-частотний ресурс [11].

Окремими спеціальними об'єктами можна назвати бази даних про абонентів, резерв універсального обслуговування та трафік [14, с. 119].

Наступним елементом правовідносин у сфері телекомунікації є їх зміст. Зміст адміністративних правовідносин у сфері телекомунікацій складається з прав й обов'язків їх учасників, що реалізують власну діяльність відповідно до норм права. До загальних прав суб'єктів адміністративних правовідносин у межах сфери телекомунікацій відносяться право на:

– отримання достовірної та вчасної інформації;

– одержання послуг телекомунікаційного характеру;

– одержання інформації з приводу змін, що торкаються тарифів на послуги у сфері телекомунікацій;

– відшкодування збитків, що було завдано через неправомірні дії осіб.

Суб'єктивні обов'язки полягають саме в забезпеченні телекомунікаційними послугами, процесі реєстрації й ліцензуванні діяльності в галузі зв'язку, а також задоволенні потреб споживачів телекомунікаційного характеру [14, с. 119].

Проаналізувавши низку нормативної, дослідницької й навчальної літератури, можна сказати, що теорії права та окремим галузям права не притаманне існування єдиного, консолідованого підходу щодо визначення змісту відносин в суспільстві. Це підтверджується і законодавчими актами.

Виходячи із різноманітних методологічних й методичних підходів певних вчених з приводу розгляду категорії змісту відносин в суспільстві, які складають предмет правового регулювання, як правової категорії, як базовий підхід задля дослідницьких завдань було прийнято підхід, який впливає із теорії складних (множинних) систем у праві (теорії гіперсистем) [3; 15, с. 76-114].

Основу змісту відносин суспільства у телекомунікаційному праві становлять пошук, поширення та отримання інформаційних даних дистанційно особою за допомогою будь-яких засобів. Перший рівень змісту правовідносин сфери телекомунікацій можна визначити через множинність правових норм, які регулюють діяльність, пов'язану із підтриманням спілкування поміж особами, що знаходяться на великій відстані, враховуючи масове використання відповідних здобутків науково-технічного прогресу. Другий рівень розуміння змісту правовідносин (із погляду визначальної, спеціальної галузевої ознаки) телекомунікаційні правовідносини можна розглянути через категорію взаємопов'язаної множинності прав їхніх учасників, що зумовлюють для них обов'язки стосовно організації та експлуатації зв'язку різноманітними засобами чи способами спілкування на великі відстані у заданому масштабі, просторі та часі. Специфіка змісту відносин в суспільстві, що складають предмет телекомунікаційного права, виходячи з концепції його розуміння через критерій підгалузі спеціальної частини комплексної галузі права (інформаційне право), визначається третім рівнем.

Останньою категорією для розгляду в межах даного розділу стане категорія юридичних фактів. Юридичним фактом постає приєднання мережі електрозв'язку оператора до мережі електрозв'язку загального користування, яке слід розглядати в двох контекстах, як дію і як подію. Дію пов'язано із виконанням робіт оператора по приєднанню, тобто завершення технічного і технологічного циклів по виконанню фізичного стику телекомунікаційних мереж. Як подія, приєднання мережі електрозв'язку оператора до мережі електрозв'язку загального користування, можна розглядати

з метою визначення моменту для видачі уповноваженим державним органом дозволу на експлуатацію телекомунікаційного об'єкту.

Найбільш значимий для користувача в телекомунікаційній сфері юридичний факт – надання оператором зв'язку доступу для абонента. В результаті цього юридичного факту абонент має можливість реалізувати власні права щодо прийому та передачі повідомлень через телекомунікаційні мережі.

Іншими важливими для телекомунікаційних правових відносин є наступні юридичні факти:

- отримання ліцензії;
- отримання дозволу на радіочастоти;
- отримання дозволу на експлуатацію об'єкта зв'язку;
- введення в експлуатацію об'єкта зв'язку; тощо.

Однак найбільш поширеним юридичним фактом є саме допуск оператором абонента до телекомунікаційної мережі, як дії, в результаті якої абонент отримує можливість реалізувати свої права на прийом/передачу повідомлень по телекомунікаційних мережах [13].

Варто наголосити, що розгляд основних понять та категорій будь-якої галузі права досить кропіткий та потребуючий уваги до дослідження процесу, в який входить процедура вивчення великої кількості проблемних питань, як то предмет правового регулювання, його метод, правові відносини, що виникають у відповідній сфері суспільного життя, суб'єктів, об'єкт, зміст цих правовідносин, тощо.

### Література

1. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. Т. 2 / С.С. Алексеев. М. : Юрид. лит., 1982. 300 с.
2. Ведерников, Ю.А. Теория держави і права : учебное пособие / Ю.А. Ведерников, А.В. Папірна. Київ : Знання, 2008. 333 с. Предмет та метод правового регулювання як критерії побудови системи права. [Електронний ресурс] URL: [http://pidruchniki.com/15100827/pravo/predmet\\_metod\\_pravovogo\\_regulyuvannya\\_kriteriyi\\_pobudovi\\_sistemi\\_prava](http://pidruchniki.com/15100827/pravo/predmet_metod_pravovogo_regulyuvannya_kriteriyi_pobudovi_sistemi_prava).
3. Лисенко С.О. Системний підхід у дослідженні інформаційної безпеки підприємств з точки зору теорії гіперсистем у праві / С.О. Лисенко // Європейські перспективи. 2016. С. 159–166.
4. Про затвердження Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг: Постанова, Правила від 11.04.2012 № 295./ Кабінет Міністрів України.// Офіційний вісник України від 23.04.2012 р. № 29. Стор. 21. Стаття 1074.
5. Про інформацію: Закон від 02.10.1992 № 2657-ХІІ. / Верховна Рада України. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1992, № 48. Ст. 650.
6. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації: Положення від 23.11.2011 № 1067/2011. / Президент України.// Офіційний вісник ПУ від 23.11.2011 р. № 31. Стор. 22. Ст. 1195.
7. Про поштовий зв'язок: Закон від 04.10.2001 № 2759-ІІІ. / ВРУ.// Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 6. Ст. 39.

8. Про радіочастотний ресурс України: Закон від 01.06.2000 № 1770-ІІІ. / ВРУ.// Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2000. № 36. Ст. 298.

9. Про телекомунікації: Закон від 18.11.2003 № 1280-ІV. / Верховна Рада України.// Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 12. Ст. 155.

10. Телекоммуникационное право: учебное пособие / Волков Ю.В. Методы в телекоммуникационном праве. [Электронный ресурс] URL: [http://www.telecomlaw.ru/studyguides/UP\\_TLKLaw\\_08.htm](http://www.telecomlaw.ru/studyguides/UP_TLKLaw_08.htm).

11. Телекоммуникационное право: учебное пособие / Волков Ю.В. Объекты телекоммуникационных правоотношений. [Электронный ресурс] URL: [http://www.telecomlaw.ru/studyguides/UP\\_TLKLaw\\_08.htm](http://www.telecomlaw.ru/studyguides/UP_TLKLaw_08.htm).

12. Телекоммуникационное право: учебное пособие / Волков Ю.В. Предмет телекоммуникационного права. [Электронный ресурс] URL: [http://www.telecomlaw.ru/studyguides/UP\\_TLKLaw\\_08.htm](http://www.telecomlaw.ru/studyguides/UP_TLKLaw_08.htm).

13. Телекоммуникационное право: учебное пособие / Волков Ю.В. Юридические факты. [Электронный ресурс] URL: [http://www.telecomlaw.ru/studyguides/UP\\_TLKLaw\\_08.htm](http://www.telecomlaw.ru/studyguides/UP_TLKLaw_08.htm).

14. Тер-Степанян О.В. Сутність адміністративних правовідносин у сфері телекомунікацій [Електронний ресурс] / О.В. Тер-Степанян // Право і Безпека. 2010. № 3. С. 118–121. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2010\\_3\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_3_27).

15. Цимбалюк В.С. Інформаційне право (основи теорії і практики) : монографія / В.С. Цимбалюк. К. : Освіта України, 2010. 388 с.

16. Щербатюк Н.В. Сфера телекомунікацій як об'єкт адміністративно-правової охорони / Н.В. Щербатюк, А.В. Бондар, С.В. Чичирко // Управління проектами, системний аналіз і логістика. Технічна серія. 2012. Вип. 9. С. 421–427. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Upsal\\_2012\\_9\\_103](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Upsal_2012_9_103).

### Анотація

**Щупаківський Р. В. Основні поняття та категорії адміністративно-телекомунікаційного права.** – Стаття.

Стаття присвячена розгляду основних понять та категорій адміністративно-телекомунікаційного права, серед яких предмет, методи телекомунікаційного права, суб'єкт адміністративних правовідносин у сфері телекомунікацій, об'єкт телекомунікаційних правовідносин, зміст адміністративно-правових відносин у сфері телекомунікацій, класифікація адміністративно-правових відносин у сфері телекомунікацій, юридичні факти у межах телекомунікаційного права.

Автор звертає увагу на те, що предмет телекомунікаційного права наразі лише формується і зараз його можна характеризувати трьома основними сферами (блоками), які визначають телекомунікаційні відносини, зокрема це процес здійснення ліцензування й контролювання діяльності у сфері телекомунікацій, утворення та застосування телекомунікаційної інфраструктури та процес надання телекомунікаційних послуг. В статті зазначено також, що метод правового регулювання телекомунікаційних відносин знаходиться на стадії розробки.

Останньою категорією для розгляду в межах даної статті стали юридичні факти, найбільш поширеним серед яких є допуск оператором абонента до телекомунікаційної мережі, як дії, в результаті якої абонент отримує можливість реалізувати свої права на прийом/передачу повідомлень по телекомунікаційних мережах.

*Ключові слова:* адміністративно-телекомунікаційне право, предмет телекомунікаційного права, метод телекомунікаційного права, суб'єкт та об'єкт телекомунікаційних правовідносин, зміст телекомунікаційних правовідносин.

### Аннотация

*Щупакивський Р. В.* Основные понятия и категории административно-телекоммуникационного права. – Статья.

Статья посвящена рассмотрению основных понятий и категорий административно-телекоммуникационного права, среди которых предмет, методы телекоммуникационного права, субъект и объект административных правоотношений в сфере телекоммуникаций, содержание телекоммуникационных отношений, классификация административно-правовых отношений в сфере телекоммуникаций, юридические факты в телекоммуникационном праве.

Автор обращает внимание на то, что предмет телекоммуникационного права пока только формируется и сейчас его можно характеризовать тремя основными сферами (блоками), которые определяют телекоммуникационные отношения, в частности это процесс лицензирования и контроля деятельности в сфере телекоммуникаций, образования и применения телекоммуникационной инфраструктуры и процесс предоставление телекоммуникационных услуг. В статье отмечено также, что метод правового регулирования телекоммуникационных отношений – на стадии разработки.

Последней категорией для рассмотрения в рамках данной статьи стали юридические факты, наиболее распространенным среди которых является допуск оператором абонента к телекоммуникационной сети, как действия, в результате которого абонент получает возможность реализовывать свои права на прием / передачу сообщений по телекоммуникационным сетям.

*Ключевые слова:* административно-телекоммуникационное право, предмет телекоммуникационного права, метод телекоммуникационного права, субъект и объект телекоммуникационных правоотношений, содержание телекоммуникационных правоотношений.

### Summary

*Shchupakovsky R. V.* Basic concepts and categories of administrative and telecommunication law. – Article.

The article is devoted to consideration of the basic concepts and categories of administrative and telecommunication law, including the subject, methods of telecommunication law, object of administrative legal relations in the field of telecommunications, content of telecommunication relations, classification of administrative legal relations in the field of telecommunications, legal facts in telecommunication law.

The author draws attention to the fact that the subject of telecommunication law is only being formed and now it can be characterized by three main areas (blocks) that define telecommunication relations, in particular, the process of licensing and monitoring activities in the field of telecommunications, education and application of telecommunication infrastructure and the process of providing telecommunication services. The article also noted that the method of legal regulation of telecommunication relations is at the development stage.

The last category for consideration in this article are legal facts, the most common among which is the subscriber's admission by the operator to the telecommunication network, as actions as a result of which the subscriber gets the opportunity to exercise their rights to receive / transmit messages over telecommunications networks.

*Key words:* administrative and telecommunication law, method of telecommunication law, subject and object of telecommunication relations, content of telecommunication relations.

УДК 342.9

**В. М. Юрах**кандидат юридичних наук,  
Донецький юридичний інститут МВС України**ПРИНЦИПИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПІДВИЩЕННІ ФУНКЦІОНУВАННЯ  
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

**Постановка проблеми.** Продовжуючи розпочате раніше нами дослідження участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади, зауважимо на тому, що цей процес має, безумовно, здійснюватися у відповідності до чітко визначених принципів. Що стосується спеціальних принципів участі громадськості в управлінні державними справами, то слід зауважити на тому, що це є дуже складна система відносин, яка охоплює одразу декілька інститутів та навіть галузей. Так, наприклад, участь громадськості передбачає інформування громадськості, що є предметом інформаційного права та базується на відповідних принципах; також одним із напрямків діяльності є антикорупційний громадський контроль, він в свою чергу базується на принципах антикорупційної діяльності; тощо. Відтак, в даному дослідженні маємо за мету визначити ті принципи, відповідно до яких участь громадськості в підвищенні ефективності функціонування зазначених вище органів має реалізовуватись як право демократії участі. В роботі використано наукові здобутки Ю.П. Сурміна, Ф.М. Рудича, Е.А. Афоніна, Л.В. Гонюкової, Р.В. Войтович, О. Мороза, М.І. Рудакевич, І.В. Чаплай, а також зарубіжних дослідників J. Bělohřadová, M. Muro.

**Виклад основного матеріалу.** На думку Ю.П. Сурміна, «одним з головних принципів, або навіть і передумовою залучення громадян є принцип довіри влади до пересічних громадян. Хоча багато хто з громадян сьогодні певною мірою або повністю не довіряє представникам влади, разом з тим ці ж люди водночас підсвідомо очікують довіри до себе з боку владних структур» [1, с. 303]. Окрім того, цитуючи Ф.М.Рудича, він наводить ряд таких принципів як: принцип відкритості, координованості, прямого спілкування, об'єктивності. Принцип відкритості полягає в тому, що інформація має бути донесена до представників різних соціальних груп, до всіх зацікавлених в отриманні інформації учасників процесу розробки та прийняття рішень. Змістом цього принципу стає те, що поширення інформації та залучення громадян до відповідних проектів здійснюється без будь-яких обмежень з огляду на соціальний статус, професію, політичні погляди. Кожен етап залучення громадян має відбуватися з дотриманням відкритих, зрозумілих та єдиних для всіх учасників правил поведінки та умов прийняття

рішень. Мають бути вироблені однакові і зрозумілі для всіх критерії. Принцип координованості дій полягає в залученні громадян до розробки, прийняття рішень влади та контролю за їх виконанням. Принцип прямого спілкування передбачає необхідність оптимізації діяльності усіх фахівців (державних службовців), що співпрацюють з громадою. Принцип об'єктивності полягає в тому, що об'єктивно оцінена ситуація й ретельно підібрана аргументація здатні заздалегідь запобігти виникненню проблем, пов'язаних з тим, що певні дії владних структур зачіпають інтереси окремих соціальних груп і навпаки, неправдива, викривлена інформація може повністю підірвати довіру населення до влади [2].

Безпосередньо ж Ю.П.Сурмін, зазначає з приводу принципів наступне: «під державно-громадянською взаємодією розуміємо позитивні форми, які відображають пошук спільного поля діяльності і передбачають досягнення консенсусу обома сторонами. Очевидно, що таке визначення автоматично вказує на те, що діалог між державою та громадянським суспільством має ґрунтуватися на таких головних соціальних процесах: об'єднання; визнання; комунікації; взаєморозуміння; довіри. Новою стратегією демократизації системи державного управління є налагодження взаємодії з громадськістю на основі декларування відкритості, прозорості, повної інформованості, правдивості та законності діяльності влади [1, с. 305].

Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович основними принципами організації (відмітимо, що не участі громадськості, а саме організації громадської участі, проте виділені ними принципи організації є важливим для нашого подальшого вироблення єдиної системи принципів участі) громадської участі: наявність конкретної мети; створення умов для зворотного зв'язку; альтернативність; створення умов для активної участі громадськості на стадії підготовки управлінського рішення; залучення максимальної кількості учасників до обговорення та прийняття відповідного управлінського рішення; надання адекватної відкритої та повної інформації й навчання щодо громадської взаємодії; відкритість та контролюваність процесу громадської участі, здатність формулювати лише реалістичні цілі; використання якісної методичної бази для організації процесу та контролю за його результатами. У процесі орга-



нізації громадської участі мова йде про наділення громадян реальними повноваженнями впливати та контролювати державно-управлінські рішення, а не лише декларувати символічну участь громадян у державному управлінні [3, с. 19-20].

Міжнародна асоціація з питань участі громадськості описала основні цінності, на просування яких спрямована участь громадськості. До них належать: участь у процесі прийняття рішень осіб, яких стосується відповідне рішення, або які зацікавлені у цьому рішенні; залучення учасників до викладення свого бачення формату їхньої участі; надання учасникам інформації, необхідної для ефективної участі; визнання та обговорення потреб та інтересів всіх учасників, в тому числі осіб, які приймають рішення; надання громадськості можливості впливати на рішення; доведення до відома учасників, яким чином їх внесок вплинув на рішення.

Кодекс належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень містить п'ять важливих принципів участі громадськості: участь шляхом збору та передачі поглядів різних членів ГО та зацікавлених громадян через ГО з метою впливу на процес прийняття політичних рішень; довіра як чесна взаємодія між політичними силами та суспільством; відповідальність та прозорість як з боку ГО, так і з боку державних органів на всіх етапах діяльності; незалежність ГО, оскільки важливо визнавати ГО як вільні й незалежні структури із власними цілями, рішеннями та заходами.

Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у публічному процесі прийняття рішень, від учасників Форуму ГО, організованому ОБСЄ-БДПЛ містять такі принципи: принцип прозорості, в тому числі своєчасний доступ громадськості до всіх документів, проектів, рішень та висновків, які мають значення для процесу участі; принцип неупередженості, особливо з боку ГО, оскільки вони мають право діяти самостійно та відстоювати різні позиції перед органами влади; принципи відкритості та доступності, оскільки процеси участі повинні бути відкритими та доступними для всіх на основі узгоджених меж участі; принципи відповідальності та ефективності, за яких участь повинна бути зорієнтованою на результат, щоб мати реальний вплив на зміст, а також органи повинні нести відповідальність перед суспільством за плин консультаційних процесів та доповідати про результати; принципи відсутності дискримінації, рівного ставлення та відкритості, а саме рівного доступу для всіх, у тому числі задоволення потреб меншин, осіб, які перебувають у несприятливих умовах, вразливих чи соціально відчужених осіб або груп осіб, які бажають взяти участь; принцип незалежності об'єднань, у тому числі відмови від нав'язування зобов'язань ГО щодо участі в процесах прийняття рішень або відстоювання певних позицій.

Окрім того, іншими установами та організаціями в Європі було виділено ще декілька принципів управління процесом участі громадськості, у тому числі зобов'язання, визнання прав та обов'язків, ресурси, достатній проміжок часу, визнання та надання зворотного зв'язку, оцінки тощо [4, с. 7-8].

Важливо відмітити, що названі принципи не враховують деяких нюансів співпраці органів виконавчої влади та громадськості. Так, досить справедливі та аргументовані зауваження з цього приводу зробив О.Мороз, який вивчав в межах наукової статті взаємодію органів місцевого самоврядування та громадськості, але його зауваження є тим більше актуальними і для нашого предмету дослідження.

Вчений пише наступне: «Безумовно, використання «управлінської» інформації значно розширює можливості менеджменту в підготовці найбільш ефективних варіантів управлінських рішень. Одна із суттєвих причин, що обмежує використання «управлінської» інформації виконавчими органами місцевого самоврядування пов'язана з пильним контролем з боку як депутатського корпусу, так і громадських організацій та окремих активістів за обґрунтуванням та підставами прийняття того чи іншого управлінського рішення. Сама функція контролю, безумовно, є притаманною для усіх видів менеджменту та є невід'ємною частиною управлінського процесу. Контроль здійснюється як в публічному, так і в традиційному управлінні. Різниця полягає в тому, що в процесі управління бізнесовими та комерційними структурами контроль управлінських функцій здійснюється органами контролю (наглядові (спостережні) ради, уповноважені органи. тощо) за результатами діяльності управлінських структур. Здійснення в процесі публічного управління і адміністрування функції контролю декількома інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами (їх об'єднаннями), які в багатьох випадках мають різні цільові уподобання та прагнення, за самими процесами, як формування та обґрунтування управлінських рішень, так і безпосереднього здійснення окремих управлінських функцій, здебільше відбувається шляхом перевірки дотримання цих процесів відповідності встановленим регламентам та процедурам. Такий підхід значно звужує ініціативність та інноваційність підходів менеджерів до вирішення проблем, та застосування багатоваріантності під час їх розробки. З метою підвищення якості підготовки управлінських рішень виконавчими органами місцевого самоврядування пропонується здійснення контролю в процесі остаточного визначення ефективністю та результативністю впливів й наслідків результатів публічного управління шляхом впровадження системи їх моніторингу, не вдаючись до з'ясування процесів здійснення

управлінських функцій. При цьому громадський контроль та оцінка результатів ефективності управлінської діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування може зосередитися, зокрема на таких питаннях, наприклад, як: забезпечення захисту прав і свобод громадян та їх об'єднань; цільове та економне витрачання ресурсів та публічних фінансових коштів; забезпечення екологічної безпеки, а також збереження життя і здоров'я людей; якість та обсяг публічних послуг, що надаються, реалізація пріоритетних національних програм і проектів, тощо [5, с. 248].

Другим зауваженням є таке: «такий суттєвий чинник, що впливає на ефективність роботи керуючої системи, як організаційна структура управління виконавчих органів місцевого самоврядування, яка базується на штатному розкладі і визначає обсяги прав, обов'язків та повноважень посадових осіб, їх комунікаційні зв'язки та «зони відповідальності» окремих підрозділів, ще на стадії формування знаходиться під впливом намагання її авторів не оптимізувати функції управління, а збільшити можливість отримання частини заробітної платні, що змінюється, бо фіксована її частина вже визначена «зверху». Звичайно такий підхід до організації управлінської діяльності не сприяє підвищенню ефективності публічного управління, навіть за рахунок прагнення підвищити роль та значення «мотиваційної складової». Тим більш, що ця «мотиваційна складова» вкрай обмежена, бо, як правило, в якості показників преміювання використовують щось на кшталт «... ініціативність у роботі, складність та якість виконання доручень, обсяг додаткового навантаження», або «... порушення трудової та виконавської дисципліни, неналежне виконання посадових обов'язків «та таке інше. Тобто діюча система преміювання фактично є додатком до посадового окладу та має низький мотиваційний ефект (безвідносно до абсолютних розмірів оплати в цілому та преміальної її частини зокрема). Впровадженню ж мотиваційних систем, що довели свою ефективність в умовах традиційного управління, наприклад за досягнення ключових показників ефективності (КРІ) та інших, стоїть на заваді вірогідність можливого розгляду нарахування премій за досягнення (можливо часткове) тих чи інших певних показників, з боку окремих кіл громадськості та/або їх представників, недостатньо обґрунтованим та недоцільним і навіть як нецільове використання бюджетних коштів. Тобто «публічна складова» управління може розглядати «мотиваційну складову» посадових осіб виконавчих органів місцевого самоврядування з точки зору порушення діючого законодавства України за яке передбачена як адміністративна (ст. 164-12 Кодексу України Про адміністративні правопорушення - передбачено накладення штра-

фу) так і кримінальна відповідальність (ст. 210 Кримінального кодексу України - передбачено накладення штрафу, позбавлення волі, позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю) [5, с. 249-250].

Отже, О. Мороз, по суті, зауважує на тому, що контроль з боку громадськості повинен мати розумні межі. І це справедливо. Адже сьогодні ми спостерігаємо тенденцію в українській науці, за якої іншою стороною «людноцентристської концепції» є те, що людина ставиться не просто в центр діяльності держави, а взагалі культивується ідея про те, що кожна особа, на надання послуг яким існує держава та державні органи, особливо органи виконавчої влади, повинна мати можливість втрутитися в діяльність публічних органів. Тому наголошується на необхідності дотримання принципу прозорості, відкритості, тощо. І дотримання цих принципів, безсумнівно, є вірним. Але із певними розумними межами. Зокрема, подивимося як підходять до цього питання в деяких країнах ЄС.

При визначенні принципів участі громадськості щодо захисту навколишнього середовища ЧР, наводяться такі спеціальні принципи. Базові (загальноправові): 1) законності (кожний може робити те, що законом не заборонено, і ніхто не може бути змушений робити те, що закон не передбачає); 2) превенції (полягає в тому, що до прийняття рішення необхідно встановити всі можливі наслідки такого рішення); 3) пропорційності або співрозмірності (полягає в тому, що, по-перше, слід дотримуватися рівноваги між застосовуваними засобами та досягнутою метою; по-друге, правове регулювання не повинно перевищувати розумних меж, тобто не має бути заурегульованості; по-третє, очікування вирішення особливих конфліктних ситуацій шляхом адекватної поведінки); 4) принцип відкритості суспільних справ участі громадськості (частиною цього принципу є обов'язок роз'яснення, інформування, а також створити умови для того, щоб у громадян була реальна можливість реалізувати їхні права та законні інтереси; сюди ж відноситься і право звертатися до державних органів зі скаргами на дії/бездіяльність державних службовців; також до цього принципу включають і необхідність державних службовців бути ввічливим, йти на зустріч в розумних межах, інформувати громадськість щодо їхніх прав та можливостей якнайефективніше). Специфічними принципами є такі: 1) принцип диференціації громадськості залежно від того наскільки стосується їх (певних суб'єктів громадськості) конкретне питання (базується на положеннях Орхуської конвенції, яка розрізняє в ст. 2 ч.4 та ч. 5 поняття «громадськість» та «зацікавлена громадськість»); 2) принцип презумпції того, що недержавних неприбуткових організацій питання завжди стосується (виходить з того, що недержавні неприбут-

кові організації саме задля того і створені, щоб захищати права та інтереси громадян); 3) принцип «сумніву в успіху допуску участі громадськості» (напряму залежить від принципу відкритості суспільних справ участі громадськості, але одночасно застосовується разом із принципом передбачення, який полягає в тому, що державні органи в своїх процесах повинні зберегти необхідну міру наступності. Прикладом є рішення в справі, коли суд постановив, що у випадку встановлення зони аварійного планування рішення стосується тільки заходів щодо охорони населення певної адміністративно-територіальної одиниці, тому в цьому випадку інтереси охорони природи та ландшафту не можуть бути застосовані. Відповідно, і участь громадськості формується згідно із окресленою сферою проблематики); 4) принцип балансування /урівноваження інтересів, що пред'являються громадськістю (в особі окремих суб'єктів з числа громадськості); 5) принцип вчасності участі як специфічний вияв принципу превенції (зобов'язує залучити громадськість в найбільш ранній фазі, аби вона мала можливість впливати на рішення, а також вчасного розповсюдження та доступу до інформації); 6) принцип активної участі громадськості (базується на принципі «закони написані для тих, хто дбає про свої права» та полягає в тому, що ті суб'єкти, які хочуть бути учасниками процесу прийняття адміністративного рішення з конкретного питання, повинні заявити про свій намір в певні строки від дня коли державним органом проголошено про початок такого процесу) [6, с. 47-58].

Німецька дослідниця М.Муго, вивчаючи питання інформування та консультування громадськості щодо водного басейну, називає такі принципи участі: 1) вчасність (громадськість не повинна бути залучена до процесу аж на останніх строках планування, тобто не може бути доведено до відома вже готове рішення); 2) відкритість та транспарентність (інформація має бути доведена до всіх зрозумілим способом, повинно бути ясно визначено про які теми будуть дискутувати, про що мають прийняти рішення, які питання не є предметом участі громадськості, при цьому обсяг та границі участі повинні бути відкрито означені, щоб попередити фальшиві очікування); 3) гнучкість (в участі громадськості існує ряд сумнівів, тому що мова йде про процес, в якому можуть зіткнутися різні точки зору, тому обов'язково потребується аби процес участі був побудований таким чином, щоб він був як інтерактивний процес навчання, який повинен бути пристосований до змінюваних рамкових умов та цільових аудиторій); 4) активність (державні органи повинні громадськість активно інформувати та запрошувати до участі); 5) інклюзивність (абсолютно всі точки зору та інтереси повинні бути вислухані та обгово-

рені); 6) наступність /спадкоємність (процеси участі громадськості дозволяють розвинути довіру та взаємну розуміння завдяки представникам державних органів та установ; послідовність участі означає також і перерозподілу відповідальності); 7) підтримка (потрібна підтримка участі громадськості в тому напрямку, аби були створені можливості для такої участі); 8) оцінка (всі методи участі та міру залученості громадськості обов'язково потрібно оцінити) [7].

У досвіді Франції заслуговує на увагу етичний зміст принципу «відкритості», який є одним із пріоритетів адміністративної реформи. Відкритість трактується як причетність (компліцитність), що характеризує відносини державних службовців і громадян у процесі взаємодії як суб'єкт-суб'єктні у контексті «повідомити – залучити». Метою компліцитності є не стільки передача партнеру (громадянину, суспільству) інформації, скільки прагнення викликати в нього спочатку певну реакцію – довіру, а потім «залучити» до співучасті в управлінні [8, с. 12]. Отже, можливо саме так і назвати цей принцип – принцип «компліцитності», який означає цілеспрямовану діяльність органів виконавчої влади на залучення громадськості до співпраці, що полягає не просто в передачі інформації партнеру, а в формуванні довіри між державним службовцем та представником громадськості та на її ґрунті залучення до співучасті в управлінні.

Окрім того, І.В. Чаплай пише про те, що потребується маркетинговий підхід, за якого органи державної влади повинні визначати ціль комунікації із громадськістю, «розвідувати» про конкурентів в цій сфері (зокрема, приватні організації та установи, які претендують на співробітництво із певними громадськими організаціями) [9, с. 276], тобто дослідниця відзначає необхідність цілеспрямованої роботи в напрямку на встановлення співпраці із громадськістю. такий підхід можливо назвати забезпечення постійності, цілеспрямованості щодо залучення участі громадськості до управління державними справами». Вважаємо, що цей підхід також повинен віднайти своє відображення в принципах досліджуваної участі.

**Висновок.** Підсумовуючи все вище викладене, пропонуємо спеціальними принципами участі громадськості в підвищенні функціонування органів виконавчої влади назвати такі:

- компліцитність (орієнтація на побудову відносин на базі довіри, та як результат залучення громадян до співпраці);

- своєчасність – участь має бути вчасною, громадськість не можна ставити перед фактом прийняття якого-небудь рішення вже на останньому етапі його затвердження, так само і доступ до інформації повинен бути забезпечений таким чином, щоб громадськість мала можливість своєчас-

но отримати будь-яку інформацію, щодо якої вона може реалізувати право на участь;

- послідовність, тобто забезпечення участі громадянської на постійній основі, як одне із обов'язкових завдань державних службовців;

- незалежність, в тому числі фінансова, громадян та будь-якого суб'єкта, що представляє громадянську, що також включає і заборону тиску на представників громадянської, враховуючи і заборону на нав'язування необхідності участі.

- відкритість та одночасна контрольованість процесу, що включає в себе також встановлення розумних меж участі, яке має передбачати випадки, коли участь не повинна місце; ситуації, за яких можуть бути учасниками тільки ті, кого питання безпосередньо стосується; встановлення градації та критеріїв щодо допуску до участі в необхідних виключних випадках; обмеження сфер впливу шляхом заборони втручатися безпосередньо в процес здійснення управлінської діяльності, а контролювати лише визначені результати та наслідки діяльності; методичне супроводження процесу; контроль за результатами; надання пріоритету професійним знанням;

- оцінка внеску та визначення рівня впливу участі, тобто забезпечення зворотного зв'язку з боку органів виконавчої влади.

### Література

1. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А. М. Михненко; авт. кол. : Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька та ін. К. : НАДУ. 2011. 388 с.

2. Рудич Ф. М. Чи багато влади потрібно владі?: (Україна в контексті трансформації політичних структур у країнах СНД і Балтії, Центральної і Східної Європи) / Ф. М. Рудич. К. : [б. в.], 1998.

3. Афонін Е. А., Гонюкова Л. В., Войтович Р. В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 160 с.

4. Участь громадянської в процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах – членах Ради Європи. м. Страсбург, травень 2016 року. 57 с. URL: [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards\\_Ukr.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards_Ukr.pdf).

5. Мороз О. Ефективність публічного управління в виконавчих органах місцевого самоврядування. // Економіка і організація управління. 2016. № 3 (23). С. 243–251. <http://jeou.donnu.edu.ua/article/view/2893/2932>.

6. Jitka Bělohřadová. Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí. disertační práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity. 2012–2013. 209 s. URL: [https://is.muni.cz/th/reu01/DP\\_finalni.pdf](https://is.muni.cz/th/reu01/DP_finalni.pdf).

7. Muro, M. (2006) Pilothafte Ermittlung und Analyse von Zielgruppen für die Information und Anhörung der

Öffentlichkeit nach Art. 14 EG Wasserrahmenrichtlinie in einer Flussgebietseinheit. Umweltbundesamt, Texte 27/06, URL: [https://www.landschaftsoekonomie.tu-berlin.de/fileadmin/a0731/uploads/publikationen/edocuments/UBA\\_Texte\\_27-06.pdf](https://www.landschaftsoekonomie.tu-berlin.de/fileadmin/a0731/uploads/publikationen/edocuments/UBA_Texte_27-06.pdf).

8. Рудакевич М. І. Формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління : автореф. дис... д-ра. наук з держ. управ: 25.00.03 / Нац. акад. держ. управ при Президенті України. К., 2007. 32 с.

9. Чаплай І. В. Маркетингове забезпечення ефективності державно-громадянської комунікації: тенденції та проблеми / І. В. Чаплай // Ефективність державного управління. 2017. Вип. 3. С. 272–277. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2017\\_3\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_3_30).

### Анотація

**Юрах В. М. Принципи участі громадянської в підвищенні функціонування органів виконавчої влади в Україні.** – Стаття.

В статті викладено авторське бачення принципів участі громадянської в підвищенні функціонування органів виконавчої влади. Зауважено на тому, що поширеною практикою є наголос на тому, що діяльність державних органів має здійснюватися на принципах відкритості, гласності та прозорості. Але в статті доводиться, що поряд із цим потребується обов'язкове врахування принципу розумних меж такої участі

*Ключові слова:* участь громадянської, принципи, розумні межі, компліцитність, зворотний зв'язок, контрольованість.

### Аннотация

**Юрах В. М. Принципы участия общественности в повышении функционирования органов исполнительной власти в Украине.** – Статья.

В статье изложены авторское видение принципов участия общественности в повышении функционирования органов исполнительной власти. Замечено, что распространенной практикой является акцент на том, что деятельность государственных органов должна осуществляться на принципах открытости, гласности и прозрачности. Но в статье доказывается, что наряду с этим требуется обязательный учет принципа разумных пределов такого участия

*Ключевые слова:* участие общественности, принципы, разумные пределы, комплицитность, обратная связь, контролируемость.

### Summary

**Yurakh V. M. Principles of public participation in enhancing the functioning of executive authorities in Ukraine.** – Article.

The article presents the author's vision of the principles of public participation in enhancing the functioning of executive bodies. It is noted that the widespread practice is the emphasis that the activities of public authorities should be carried out on the principles of openness, transparency and transparency. But the article proves that, in addition, the principle of reasonable limits for such participation is required

*Key words:* public participation, principles, reasonable limits, complexity, feedback, controllability.

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ**

УДК 343.9

**В. В. Бардачов***здобувач кафедри кримінально-правових дисциплін та судових експертиз  
Донецького юридичного інституту МВС України***ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ПРАЦІВНИКАМИ  
ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

Корупція в Україні має свої особливості та значно відрізняється від корупції у розвинутих країнах. Без виявлення цих особливостей не можна розробити адекватні заходи запобігання їй. Корупція сьогодення має ту особливість, що це – корупція кризового типу. Насамперед, вона породжується кризою сучасного українського суспільства (а не лише недосконалістю кримінальної юстиції), та здатна поглиблювати кризу українського суспільства, маючи властивість зводити нанівець будь-які політичні, економічні, правові, моральні реформи в Україні. Саме тому, корупція стала реальною загрозою для національної безпеки та конституційного устрою України, насамперед вона є основною загрозою українській нації, зокрема політичним, економічним, правовим, моральним, культурним засадам її розвитку. Корупційні зв'язки все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми і з аномалії поступово перетворюються в норму поведінки. Питання створення ефективного механізму запобігання злочинам що вчиняються працівниками патрульної поліції Національної поліції України – одне з найнеобхідніших та водночас найскладніших завдань для України на даному етапі розвитку. Злочини, пов'язані з корупцією, одна з найпоширеніших форм службових зловживань працівників органів поліції.

Індекс сприйняття корупції ґрунтується на незалежних опитуваннях, в яких беруть участь міжнародні фінансові та правозахисні експерти, в тому числі Світового банку, Freedom House, World Economic Forum, Азійського та Африканського банків розвитку тощо. У рейтингу за 2015 рік відображено сприйняття корупції у 167 країнах за шкалою від ста (немає корупції) до нуля (сильна корупція). У новому Індексі корупції 2015 Україна отримала 27 балів та посіла 130 місце серед 168 країн. Незважаючи на те, що корупція залишається поширеним явищем у всьому світі, деякі держави покращили свої показники корупції. До таких країн належать Греція, Сенегал, Великобританія. Водночас індекси Австралії, Бразилії, Лівії, Іспанії та Туреччини погіршилися. З метою

обмеження поширення корупції в поліції світове співтовариство виробило багато форм, методів і заходів боротьби з нею. Усі вони активно використовуються державами світу як першооснова для створення власних механізмів запобігання корупційним проявам в правоохоронних органах з урахуванням особливостей законодавства та національного політико-правового режиму.

У 1979 р. Генеральна Асамблея ООН затвердила Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку [1], яким встановлено, що посадові особи з підтримання правопорядку не здійснюють будь-яких актів корупції. Вони також «всіляко перешкоджають будь-яким актам корупції і борються з ними» (ст. 7).

За останні десятиліття прийнято чимало документів різного характеру для боротьби з цим явищем. ООН стала одним із ключових форумів для спрямування зусиль держав у напрямку цієї боротьби. Загалом на глобальному рівні було прийнято як низку багатосторонніх угод, якот Рамкова Конвенція ООН проти організованої злочинності, Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності; Конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію, Конвенція про цивільно-правову відповідальність за корупцію [2, с. 27–29]. Серед неконвенційних документів варто виділити Резолюцію Генеральної Асамблеї (1996) «Боротьба з корупцією»; Міжнародний кодекс поведінки посадових осіб; Декларацію ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях (1996).

Загальні стандарти боротьби з корупцією в поліцейських відомствах і органах закріплені на 71-й Генеральній асамблеї Інтерполу (21–24 жовтня 2002 р.) в Камеруні. До того ж питання запобігання корупції додатково врегульовано в таких міжнародних документах, як Конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію від 18 жовтня 2006 р. [3]; Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 р.; Конвенція ООН проти корупції від 9 грудня 2003 р. [4].

Сьогодні до Конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію приєдналося близько 140 держав (ратифікувало близько 80), в тому числі Україна та більшість держав колишнього СРСР. Крім міжнародних принципів, правил й установок, у багатьох державах прийнято спеціальні закони про запобігання корупції. Одними з перших закони про запобігання корупції прийняли Велика Британія, США, Франція, Італія, Канада. Тому питання щодо корупційних проявів у вищезазначених державах серед працівників державних служб, правоохоронних органів скоріше є винятком, адже випадки притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення зазначеної категорії осіб вважаються поодинокими.

У порівнянні з іншими країнами, в Україні корупція має соціальне підґрунтя, адже її прояви зустрічаються у різних сферах суспільного життя та проявляються в різних формах, починаючи від отримання неправомірної вигоди, і закінчуючи прийняттям «потрібних» рішень на загальнодержавному рівні. Тож на законодавчому рівні її подолання можливо здійснити лише шляхом поступових кроків, у процесі постійного моніторингу та аналізу наявних проблем, що в свою чергу поєднується із цільовими науковими дослідженнями які мають на меті розробку найбільш дієвих способів їх швидкого, ефективного правового врегулювання.

З метою зменшення кількості корупційних злочинів уряд та законодавчий орган нашої держави розпочали курс на розбудову правової держави в частині запобігання корупційним проявам ще в 2011 р. у формі прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р., а згодом і змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення [5] та Кримінального кодексу України [6]. Згодом розроблено пакет антикорупційних законів за участі громадськості та міжнародних неурядових організацій, зокрема схвалено Закон України «Про запобігання корупції» у редакції 2014 р. [7].

На сьогодні політика держави в боротьбі зі злочинами у сфері службової діяльності, що вчиняють працівники правоохоронних органів, зокрема Національної поліції, спрямована, насамперед, на зміну й удосконалення законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів регулятивного та охоронного характеру, приведення їх у відповідність з міжнародними стандартами.

Антикорупційне законодавство є комплексом законодавчих, підзаконних відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів (їх окремих норм), якими встановлюються спеціальні положення щодо запобігання корупції, визначається відповідальність за вчинення корупційних правопорушень, регулюється діяльність державних, зокрема правоохоронних, органів чи їх спеціаль-

них підрозділів. Сутність антикорупційного законодавства загалом полягає в тому, щоб: по-перше, обмежити, нейтралізувати чи усунути фактори корупції, запобігти конфлікту інтересів (особистих і службових), нормативно визначити межі правомірної й етичної поведінки посадових і службових осіб, зробити вчинення корупційних правопорушень справою невинною і ризикованою, врешті-решт досягнувши того, щоб така особа чесно і сумлінно виконувала свої службові обов'язки; по-друге, чітко визначити ознаки корупційних правопорушень, передбачити адекватні заходи відповідальності за їх вчинення, належним чином врегулювати діяльність органів державної влади, правоохоронних органів та їх окремих підрозділів, які безпосередньо запобігають корупції [8, с. 181].

До антикорупційного законодавства, що спрямоване на запобігання виявам корупції та службовим зловживанням в органах Національної поліції, безпосередньо спрямовані: Кримінальний та Кримінальний процесуальний кодекси України, закони України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII, «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII, «Про оперативно-розшукову діяльність» 18 лютого 1992 р. № 2135-XII, «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII, «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13 червня 2000 р. № 950; накази Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції від 30 січня 2017 р. № 67, «Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України» від 16 лютого 2018 р. № 111, «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події» від 6 листопада 2015 р. № 1377; наказ Національної поліції України «Про затвердження Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України» від 9 листопада 2015 р. № 83; наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» від 23 червня 2010 р. № 1380/5, а також ряд відомчих наказів з грифом обмеженого користування та ін.

Конституцією України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише

на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України (ст. 19) [9]. Застосовуючи дане положення до працівників Національної поліції як посадових осіб органів державної влади, необхідно зазначити, що вони зобов'язані чітко діяти відповідно до вимог закону. Тобто в разі перевищення владних повноважень або вчинення діянь, що суперечать законодавству, такі працівники відповідатимуть як спеціальні суб'єкти.

На впровадження державної антикорупційної політики, залучення інститутів та організацій громадянського суспільства, представників бізнесу до цих процесів, врегулювання превентивної діяльності державного механізму, усунення можливостей та стимулів для корупційної поведінки як у публічному, так і приватному секторах, безпосередньо спрямований Закон України «Про запобігання корупції» [7]. У ньому визначено шляхи запобігання корупційним правопорушенням серед спеціальних суб'єктів, до яких належать і працівники Національної поліції (ст. 3 визначає поліцейських суб'єктами, на яких поширюється дія Закону). Передбачені обмеження щодо використання службових повноважень чи становища, одержання подарунків, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Врегульовані положення, що стосуються конфлікту інтересів.

Одним із напрямів попередження корупційних правопорушень, в тому числі серед працівників правоохоронних органів, визнається виключення можливості вчинення таких злочинів шляхом використання особливостей законодавства, його колізій або ж прогалин, зокрема шляхом антикорупційної експертизи, методологія проведення якої регламентована наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5. Йдеться про виявлення в положеннях нормативно-правових документів так званих корупціогенних факторів, які здатні самотійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню корупційних правопорушень [10].

Дані положення повною мірою стосуються й відповідних актів МВС та Національної поліції України. У межах реалізації антикорупційної політики в кадровому менеджменті з метою зменшення впливу корупційних чинників на діяльність осіб, які призначатимуться на посади, пов'язані з прийняттям управлінських рішень, розподілом ресурсів, проведенням закупівель, наданням адміністративних послуг тощо, в апараті МВС України опрацьовано питання щодо визначення переліку посад з підвищеним корупційним ризиком. Зазначений перелік передано до Національного агентства з питань запобігання корупції (рішення НАЗК від 17 червня 2016 р. № 2).

В умовах реформованої системи правоохоронних органів запобігання службовим зловживан-

ням поліцейських покладається на підрозділи внутрішньої безпеки Національної поліції України, детективів Національного антикорупційного бюро України, слідчих органів державного бюро розслідувань (підрозділ та законодавство, що регулює його діяльність, перебувають на стадії формування), органів безпеки та органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства. Нагляд за додержанням законів при досудовому розслідуванні цієї категорії кримінальних правопорушень здійснює прокурор Спеціальної антикорупційної прокуратури.

Як свідчать результати аналізу конструкції складів злочинів розділу Кримінального кодексу України та відповідної правоохоронної практики, працівники Національної поліції як службові особи є суб'єктами відповідальності за злочини, передбачені ст. 364, 365, 366, 366<sup>1</sup>, 367, 368, 368<sup>2</sup>, 369, 369<sup>2</sup>, 370 Кримінального кодексу України [11].

Законодавство всіх без винятку європейських країн містить кримінальну відповідальність за корупційні злочини. Наприклад, одним з основних правових засобів боротьби з корупцією в Німеччині є відповідні норми Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів. Усього в Кримінальному кодексі Німеччини міститься 37 складів злочинів корупційної спрямованості (п. 108e, 299, 300, 301–335). Окремі склади правопорушень меншого ступеня тяжкості, які згодом могли б спричинити корупційні злочини, закріплені в пунктах 30 і 130 Закону про адміністративні правопорушення.

За Кримінальним процесуальним кодексом України, для визначення правового статусу суб'єктів, які здійснюватимуть розслідування злочинів у сфері службової діяльності, учинених працівниками органів поліції, необхідно встановити підслідність (ст. 216) [12].

Розслідувати службові злочини, які вчинені працівниками Національної поліції, за наявності відповідних підстав та умов, можуть детективи Національного антикорупційного бюро України, слідчі органів державного бюро розслідувань, органів безпеки та органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства.

Відповідно до ч. 9 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України, у разі, якщо під час досудового розслідування буде встановлено інші злочини, вчинені особою, щодо якої ведеться досудове розслідування, або іншою особою, якщо вони пов'язані із злочинами, вчиненими особою, щодо якої ведеться досудове розслідування, і які не підслідні тому органу, що здійснює у кримінальному провадженні досудове розслідування, прокурор, який здійснює нагляд за досудовим розслідуванням, у разі неможливості виділення цих матеріалів в окреме провадження своєю постановою визначає підслідність всіх цих злочинів.

Виявлення та запобігання злочинам, що вчиняють працівники Національної поліції, здійснюють підрозділи внутрішньої безпеки Національної поліції України. Основним нормативним документом, що регулює діяльність підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України, є Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України, затверджене наказом Голови Національної поліції від 9 листопада 2015 р. № 83. Крім основних законів, їх діяльність регулюється також Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та відповідними наказами.

Злочини у сфері службової діяльності, що вчиняють працівники Національної поліції, досить часто пов'язані із операціями, які містять певну інформацію (особисту, службову, таємну тощо). Розпорядниками цієї інформації, відповідно до ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [13], є суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання. Тобто працівники Національної поліції також входять до зазначеного переліку, оскільки на них покладено державою певні владні повноваження. Володіючи певною інформацією та відомостями, отриманими внаслідок виконання службових обов'язків, поліцейські зобов'язані не розголошувати ці дані. Однак ст. 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає, що посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю.

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65 затверджено Правила етичної поведінки державних службовців [14], що регулюють моральні засади діяльності державних службовців та полягають у дотриманні принципів етики державної служби. Державні службовці у своїй діяльності керуються принципами етики державної служби, що ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу та запобігання корупції, а саме: служіння державі і суспільству; гідної поведінки; доброчесності; лояльності; політичної нейтральності; прозорості й підзвітності; сумлінності. За порушення Правил етичної поведінки

державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність відповідно до закону.

Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ від 12 березня 2013 р. № 230, визначає порядок проведення службового розслідування стосовно особи (осіб) рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ у разі надходження до органів та підрозділів внутрішніх справ України, навчальних закладів та науково-дослідних установ системи Міністерства внутрішніх справ України відомостей про вчинення нею (ними) дій, які порушують права і свободи громадян, службову дисципліну, оформлення результатів службового розслідування та прийняття за ними рішення, а також компетенцію структурних підрозділів та посадових осіб органів внутрішніх справ України при його проведенні [15]. У подальшому, зважаючи на реформу в системі Міністерства внутрішніх справ, будемо вживати замість слів органи внутрішніх справ словосполучення діючі органи Національної поліції.

Не менш важливим нормативно-правовим актом в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь у правоохоронних органах є Інструкція про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України та Держмитслужби [16]. Зважаючи на реформу в правоохоронних органах, частина служб і відомств змінили свою назву, однак Інструкція залишається чинною на сьогодні, тому використовуватимемо положення, які є актуальними нині.

Відтак, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють запобігання злочинам у сфері службової діяльності, які вчиняють працівники Національної поліції, сьогодні перебувають на стадії узгодження й удосконалення. Процес реформування органів поліції лише розпочався. Однак усі розглянуті або зазначені нормативні акти регулюють діяльність працівників Національної поліції та спрямовані на запобігання службовим зловживанням та іншим злочинам у сфері службової діяльності.

На підставі такого правового аналізу нормативно-правових документів, які регулюють запобігання злочинам що вчиняються працівниками Національної поліції України, варто виокремити такі нормативно-правові акти правового регулювання: 1) антикорупційне законодавство; 2) акти Президента України, Уряду, центральних органів виконавчої влади, що закріплюють повноваження відповідних підрозділів МВС та Національної поліції; 3) спеціальні відомчі (міжвідомчі) акти, що регулюють діяльність підрозділів внутрішньої



безпеки; 4) міжнародно-правові акти з питань запобігання корупції, що мають як рекомендаційний, так і обов'язковий характер.

### Література

1. Кодекс поведінки должностных лиц по поддержанию правопорядка: Резолюция 34/169 від 17 дек. 1979 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

2. Задирака Н., Кабанець Р. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу. *Віче*. 2014. № 10. С. 27–29.

3. Про кримінальну відповідальність за корупцію: Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності, прийнята резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листоп. 2000 р. *Верховна Рада України*. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_789](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_789).

4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Конвенція ООН від 31 жовт. 2003 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

7. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

8. Харина Є. Я. Нормативно-правове регулювання у сфері запобігання і протидії корупції в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 10. Т. 2. С. 181. (Серія «Юриспруденція»).

9. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

10. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 23 черв. 2010 р. № 1380/5. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.

11. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

12. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

13. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

14. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 11 лют. 2016 р. № 65. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248839311>.

15. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 12 берез. 2013 р. № 230. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0541-13>.

16. Про затвердження Інструкції про порядок організації обміну інформацією між структурними під-

розділами МВС, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Держмитслужби в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь в правоохоронних органах : наказ МВС, СБ, ДПА, ДПС, ДМС України від 23 берез. 2009 р. № 124/936/139/199/250. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

### Анотація

**Бардачов В. В. Правове регулювання запобігання злочинам, що вчиняються працівниками патрульної поліції Національної поліції України.** – Стаття.

Питання створення ефективного механізму запобігання злочинам що вчиняються працівниками патрульної поліції Національної поліції України – одне з найнеобхідніших та водночас найскладніших завдань для України на даному етапі розвитку. Злочини, пов'язані з корупцією, одна з найпоширеніших форм службових зловживань працівників органів поліції.

У статті проаналізовано положення конвенцій ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2000) та про кримінальну відповідальність за корупцію (2006). Серед неконвенційних документів виокремлено Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» (1996); Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996); Загальні стандарти боротьби з корупцією в поліцейських відомствах і органах (2002). На підставі змістовного аналізу нормативно-правових документів, які регулюють протидію злочинам у сфері службової діяльності, запропоновано чотири рівні правового регулювання.

Встановлено, що законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють запобігання злочинам у сфері службової діяльності, які вчиняють працівники Національної поліції, сьогодні перебувають на стадії узгодження й удосконалення. Процес реформування органів поліції лише розпочався. Однак усі розглянуті або зазначені нормативні акти регулюють діяльність працівників Національної поліції та спрямовані на протидію службовим зловживанням та іншим злочинам у сфері службової діяльності.

Правове поле діяльності структурних підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України сьогодні активно оновлюється. Це пов'язано, насамперед, із процесами реформування правоохоронних органів та приведенням у відповідність нормативно-правових актів, які регулюють їх діяльність, з вимогами міжнародних стандартів і державного антикорупційного законодавства. Виокремлено чотири рівні правового регулювання: антикорупційне законодавство; акти Президента України, Уряду, центральних органів виконавчої влади; спеціальні відомчі (міжвідомчі) акти, що регулюють діяльність підрозділів внутрішньої безпеки; міжнародно-правові акти з питань запобігання корупції.

**Ключові слова:** правове регулювання, нормативно-правові акти, Національна поліція України, злочини у сфері службової діяльності, запобігання злочинам.

### Аннотация

**Бардачов В. В. Правовое регулирование предупреждения преступлений, совершаемых работниками патрульной полиции Национальной полиции Украины.** – Статья.

Вопрос создания эффективного механизма предупреждения преступлений совершаемых работниками патрульной полиции Национальной полиции Украины – одно из самых необходимых и одновременно самых сложных задач для Украины на данном этапе

развития. Преступления, связанные с коррупцией, одна из самых распространенных форм служебных злоупотреблений работников органов полиции.

В статье проанализированы положения конвенций ООН против транснациональной организованной преступности (2000) и об уголовной ответственности за коррупцию (2006). Среди неконвенционных документов выделены Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Борьба с коррупцией» (1996); Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (1996); Общие стандарты борьбы с коррупцией в полицейских ведомствах и органах (2002). На основании содержательного анализа нормативно-правовых документов, регулирующих противодействие преступлениям в сфере служебной деятельности, предложено четыре следующие уровни правового регулирования.

Установлено, что законодательные и подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие предупреждения преступлений в сфере служебной деятельности, совершают работники Национальной полиции, сегодня находятся на стадии согласования и совершенствования. Процесс реформирования органов полиции только начался. Однако все рассмотренные или указанные нормативные акты регулируют деятельность работников Национальной полиции и направленные на противодействие служебным злоупотреблениям и другим преступлениям в сфере служебной деятельности.

Правовое поле деятельности структурных подразделений внутренней безопасности Национальной полиции Украины сегодня активно обновляется. Это связано прежде всего с процессами реформирования правоохранительных органов и приведением в соответствие нормативно-правовых актов, регулирующих их деятельность, требованиям международных стандартов и государственного антикоррупционного законодательства. Выделены четыре уровня правового регулирования: антикоррупционное законодательство; акты Президента Украины, Правительства, центральных органов исполнительной власти; специальные ведомственные (межведомственные) акты, регулирующие деятельность подразделений внутренней безопасности; международно-правовые акты по вопросам предотвращения коррупции.

*Ключевые слова:* правовое регулирование, нормативно-правовые акты, Национальная полиция Украины, преступления в сфере служебной деятельности, предупреждения преступлений.

## Summary

**Bardachov V. V. Legal regulation of the prevention of crimes committed by police officers of the National Police of Ukraine. – Article.**

The issue of creating an effective mechanism for preventing crimes committed by patrol officers of the National Police of Ukraine is one of the most necessary and at the same time the most difficult tasks for Ukraine at this stage of development. Corruption offenses are one of the most common forms of police misconduct.

The article analyzes the provisions of the UN Conventions on Transnational Organized Crime (2000) and Criminal Responsibility for Corruption (2006). Among the non-conventional documents are the UN General Assembly Resolution on Combating Corruption (1996); International Code of Conduct for Public Officials (1996); General Standards for Combating Corruption in Police Offices (2002). Four substantive levels of legal regulation have been proposed on the basis of a substantive analysis of normative legal documents governing the counteraction to offenses in the field of official activity.

It has been established that the legislative and regulatory normative acts regulating the prevention of official crime committed by National Police are currently in the process of harmonization and improvement. The process of police reform has only just begun. However, all the acts considered or cited regulate the activities of the National Police officers and are aimed at combating official abuse and other offenses in the field of official activity.

The legal field of activity of the structural units of internal security of the National Police of Ukraine is being actively updated today. This is due, first of all, to the processes of reforming law enforcement agencies and to aligning the normative-legal acts that regulate their activity with the requirements of international standards and state anti-corruption legislation. There are four levels of legal regulation: anti-corruption legislation; acts of the President of Ukraine, the Government, central executive authorities; special departmental (interagency) acts regulating the activities of internal security units; international legal acts on the prevention of corruption.

*Key words:* legal regulation, regulatory acts, National Police of Ukraine, crimes in the field of official activity, crime prevention.

УДК 343.140.01

*І. А. Волков*  
*здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ***ПРО ЗНАЧУЩІСТЬ Й НАПРЯМИ ВИКОРИСТАННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ, ОТРИМАНОЇ ПІДРОЗДІЛАМИ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ В ХОДІ ВИЯВЛЕННЯ ОЗНАК ЗЛОЧИНІВ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ПРАЦІВНИКАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

**Вступ.** Головна роль у протидії злочинам, що вчиняються працівниками Національної поліції України (далі – НПУ) відводиться підрозділам внутрішньої безпеки (далі – ПВБ). В основі такої протидії лежить адресне реагування ПВБ на будь-яке повідомлення про протиправне діяння працівника поліції та індивідуальний підхід до перевірки такої інформації.

Ціннісний аспект отриманої інформації буде тим вищій, чим буде більш підходів до об'єктів оперативної уваги. Від уміння працювати з інформаційними джерелами, спроможними виконувати поставлені завдання у специфічному середовищі, тобто серед працівників НПУ, залежить досягнення мети і завдань у діяльності ПВБ із протидії злочинності серед особового складу поліції.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми.** Проблемам злочинності працівників правоохоронних органів та протидії їй у різні роки присвячувалося чимало уваги науковців різних галузей права. У галузі оперативно-розшукової діяльності (далі – ОРД) зацікавлення окремих вчених викликали питання окремих особливостей функціонування ПВБ, найвагомішими з яких слід виділити дослідження організації ОРД ПВБ (Р. Я. Лунга, О. В. Мельковський, І. О. Колінка, С. І. Пічкуренько, Є. Б. Приймак, С. В. Погорелов); оперативно-тактичні питання протидії корупції та хабарництву в ОВС (О. О. Дульський, Д. Й. Никифорчук, В. Д. Слободяник, В. С. Безрутенко, М. Корчовий, О. Байда, І. Р. Шинкаренко, М. В. Грищенко); попередження злочинів силами ПВБ (М. В. Грищенко, О. В. Мельковський, О. Ю. Секереш, І. О. Васильєв); інформаційно-аналітичного забезпечення ПВБ (В. Є. Боднар, О. В. Мельковський); використання психологічних знань у діяльності ПВБ (С. І. Пічкуренько); конфіденційного співробітництва з ПВБ (Р. Я. Лунга, О. В. Мельковський, М. А. Погорецький, Д. В. Волков).

Серед названих науковців в останні п'ять років можна також виділити проведені дисертаційні дослідження О. В. Мельковського «Оперативно-розшукове запобігання злочинам службою внутрішньої безпеки МВС України» (2014) [1], С. О. Павленка «Документування оперативними підрозділами одержання неправомірної вигоди службовими особами, які займають відповідальне

становище» (2014) [2] та І. О. Колінка «Протидія підрозділами внутрішньої безпеки МВС України злочинам у сфері службової діяльності» (2015) [3].

Утім, системного наукового дослідження питань отримання оперативно-розшукової інформації про злочинні ознаки в діяльності працівників Національної поліції ще не проводилося, а означені дослідження не охоплювали все коло питань, що становлять інтерес для тематики нашої статті.

**Постановка завдання.** Метою статті є вироблення уявлення про ознаки злочинів, наявність яких робить оперативно-розшукову інформацію, здобуту підрозділами внутрішньої безпеки цінною і значущою, а також визначення основних напрямів використання зазначеної інформації у професійній діяльності названих підрозділів.

**Результати дослідження.** Сьогодні досі не вироблене єдине поняття й зміст оперативно-розшукової інформації. На основі аналізу результатів численних наукових джерел у галузі ОРД, доходимо висновку, що оперативно-розшукова інформація становить собою докладний опис зібраних оперативними працівниками під час оперативно-ініціативного пошуку, проведення оперативно-розшукових заходів (далі – ОРЗ), виконання доручень слідчого і прокурора відомостей, фактів, подій, обставин, що можуть бути використані для розв'язання задач ОРД, кримінального провадження та кримінального судочинства. Як правило, оперативно-розшукова інформація містить відомості про злочинне середовище, окремі злочинні прояви, сліди злочинів й осіб до них причетних; умови, в яких відбувається злочинна протидія. Оперативно-розшукова інформація повинна також сприяти достовірній оцінці оперативної обстановки й прийняттю керівних рішень з подальшого використання здобутої інформації у відповідності із законом про ОРД.

Під оперативно-розшуковою інформацією про злочинні ознаки в діяльності окремих працівників Національної поліції слід розуміти відомості про обставини, що виникають (існують об'єктивно) у зв'язку із вчиненням працівником поліції злочинних дій (бездіяльності), що здобуваються відповідно до вимог Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та відомчих нормативно-правових актів НПУ для використання в ОРД або досудовому розслідуванні відповідно

з вимогами кримінального процесуального законодавства з метою повного й неупередженого розслідування злочинів.

З нашої точки зору, оперативно-розшукова інформація може й має пізнаватися залежно від мети та завдань сучасної ОРД. Здійснювана ПВБ діяльність із протидії злочинності працівників поліції, має урахувати специфічну групу суспільних відношень, врегульованих певними правовими нормами. Вчинення працівниками НПУ злочинів потребує від ПВБ такої методики документування та реалізації оперативно-розшукової інформації, яка в сучасних умовах даватиме можливість не тільки виявляти злочин та встановлювати основних фігурантів, але й у випадку недостатності даних дозволяти використовувати отриману оперативно-розшукову інформацію для досягнення інших цілей і вирішення завдань, пов'язаних із нейтралізацією зовнішніх і внутрішніх загроз безпеці функціонування НПУ. Таким чином, діяльність ПВБ як ініціативно-пошуковий вид сучасної ОРД має бути спрямована на систематичне здобування оперативно-розшукової інформації про зазначені вище зовнішні та внутрішні загрози, що головним чином й визначає напрями використання такої інформації.

У зв'язку із цим, для більш глибокого розуміння сутності протидії ПВБ злочинності працівників НПУ наведемо фундаментальні напрями використання оперативно-розшукової інформації зазначеними підрозділами:

- оперативно-розшукова інформація універсального призначення (прогнозування поведінки об'єктів оперативної уваги; профілактика злочинної поведінки і дій окремих працівників поліції; встановлення причетних до протиправних дій осіб);

- оперативно-розшукова інформація, що забезпечує у процесі досудового розслідування злочинів пошук і фіксацію даних, що можуть мати доказове значення;

- оперативно-розшукова інформація, мета отримання якої визначається потребами оперативно-розшукової тактики.

Що стосується діяльності ПВБ у межах оперативно-розшукових справ, то напрями використання здобутої оперативно-розшукової інформації, як правило, обмежуються наступними напрямками:

- документування злочинних дій (бездіяльності) працівників НПУ;

- виявлення працівників НПУ, причетних до підготовки та вчинення злочинів;

- встановлення злочинних зв'язків, а також оцінки оперативної обстановки й прийняття організаційних, керівних і тактичних рішень.

У сфері службової діяльності законно отримана оперативно-розшукова інформація може застосовуватися для:

- запобігання проникнення в лави НПУ осіб, які переслідують протиправні цілі;

- проведення перевірок за скаргами, повідомленнями, заявами та іншою інформацією, що надійшла до ПВБ про факти протиправних проявів працівників НПУ;

- попередження, виявлення та припинення правопорушень, що плануються до вчинення, вчиняються або вчинених працівниками органів та підрозділів НПУ, що знаходяться в оперативному обслуговуванні;

- профілактики корупційних правопорушень, виявлення і усунення умов, що сприяють їх вчиненню.

Що стосується ознак злочинів корупційної спрямованості, оперативно-розшукова інформація може використовуватися під час проведення перевірок достовірності й повноти даних про доходи, витрати, про майно і зобов'язання майнового характеру, що подаються працівниками поліції до відповідних державних органів.

Усі вищевказані напрями, перелік яких, безумовно, не є вичерпним, взаємопов'язані і передбачають отримання, перевірку та оцінку ПВБ оперативно-розшукової інформації в зрізі знань про ознаки злочинної діяльності (бездіяльності) працівників поліції. Не розглядаючи у межах статті аспекти добування (пошуку і виявлення) оперативно-розшукової інформації з використанням агентурних методів, шляхом проведення оперативно-розшукових заходів, організація і тактика проведення яких містить відомості, що складають державну таємницю, можна виділити наступні ознаки злочинів, наявність яких робить інформацію цінною і значущою:

- вчинення злочину спеціальним суб'єктом – працівником Національної поліції, який є посадовою особою;

- використання працівником НПУ службового положення (зв'язок діяння з фактичними можливостями, що витікають з посадових повноважень);

- наявність корисних або інших мотивів;

- вчинення злочину тільки з прямим умислом.

Для того щоб перевірити оперативно-розшукову інформацію, необхідно документувати протиправне діяння працівника поліції, в ході якого підлягає встановленню факт його корисливої або іншої особистої зацікавленості, використання об'єктом оперативного уваги своїх посадових повноважень всупереч інтересам служби.

Отримані в ході оперативно-розшукового документування результати про ознаки підготовлюваного, триваючого або вчиненого злочину, осіб, які його вчиняють або вчинили, мають кримінально-процесуальне призначення, а отже, і говорити про оперативно-розшукову інформацію, як про результат ОРД, необхідно в контексті реалізації отриманих матеріалів, шляхи використання яких

регламентовані статтею 10 закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

У широкому розумінні, як вже було сказано вище, результати ОРД можуть бути використані для внутрішнього забезпечення інших оперативно-розшукових заходів, так як зміст цих результатів може вказувати на потребу в отриманні ПВБ додаткової оперативної інформації.

**Висновки.** Таким чином, діяльність ПВБ носить ініціативно-пошуковий характер й спрямована на добування оперативно-розшукової інформації про ознаки злочинів у діяльності або бездіяльності працівників НПУ під час виконання останніми службових повноважень. З метою виявлення й оперативно-розшукового забезпечення досудового розслідування злочинів, що вчиняються працівниками НПУ важлива така оперативно-розшукова інформація, які містить відомості про ознаки злочинів, а тому має цінність і значущість. Корисність оперативно-розшукової інформації пропорційна якості роботи ПВБ з позаштатними негласними працівниками й залежить від ефективності роботи з оперативного обслуговування територіальних органів і підрозділів НПУ. При цьому цілеспрямованість в ОРД ПВБ зумовлює різні напрями перевірки й реалізації оперативно-розшукової інформації про ознаки злочинів працівників НПУ, що й складає особливість ОРД ПВБ.

### Література

1. Мельковський О. В. Оперативно-розшукове запобігання злочинам службою внутрішньої безпеки МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2014. 20 с.
2. Павленко С. О. Документування оперативними підрозділами одержання неправомірної вигоди службовими особами, які займають відповідальне становище : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2014. 20 с.
3. Колінко І. О. Протидія підрозділами внутрішньої безпеки МВС України злочинам у сфері службової діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2015. 20 с.

### Анотація

**Волков І. А.** Про значущість й напрями використання оперативно-розшукової інформації, отриманої підрозділами внутрішньої безпеки в ході виявлення ознак злочинів, що вчиняються працівниками Національної поліції. – Стаття.

Статтю присвячено питанням ціннісних аспектів оперативно-розшукової інформації, що отримується підрозділами внутрішньої безпеки за фактами злочинної діяльності працівників Національної поліції України в умовах виконання ними службових обов'язків. Надається авторське визначення оперативно-розшукової інформації про злочинні ознаки в діяльності окремих працівників Національної поліції. Визначені фундаментальні напрями використання оператив-

но-розшукової інформації підрозділами внутрішньої безпеки. Виокремлюються ознаки, наявність яких робить інформацію цінною і значущою, а саме: вчинення злочину спеціальним суб'єктом – працівником Національної поліції, який є посадовою особою; використання працівником поліції службового положення; наявність корисних або інших мотивів; вчинення злочину тільки з прямим умислом.

**Ключові слова:** ознаки злочинної діяльності, оперативно-розшукова діяльність, оперативно-розшукова інформація, підрозділи внутрішньої безпеки, працівники поліції.

### Аннотация

**Волков И. А.** О значимости и направлениях использования оперативно-розыскной информации, полученной подразделениями внутренней безопасности в ходе выявления признаков преступлений, совершенных работниками Национальной полиции. – Статья.

Статья посвящена вопросам ценностных аспектов оперативно-розыскной информации, получаемой подразделениями внутренней безопасности по фактам преступной деятельности сотрудников Национальной полиции Украины в условиях исполнения ими служебных обязанностей. Предлагается авторское определение оперативно-розыскной информации о преступных признаках в деятельности отдельных сотрудников Национальной полиции. Определены фундаментальные направления использования оперативно-розыскной информации подразделениями внутренней безопасности. Выделены признаки, наличие которых делает информацию ценной и значимой, а именно: совершение преступления специальным субъектом – сотрудником Национальной полиции, который является должностным лицом; использование сотрудником полиции служебного положения; наличие корыстных или других мотивов; совершение преступления только с прямым умыслом.

**Ключевые слова:** признаки преступной деятельности, оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскная информация, подразделения внутренней безопасности, сотрудники полиции.

### Summary

**Volkov I. A.** On the significance and directions of the use of operative-search information obtained by internal security units in the course of detecting signs of crimes committed by National Police officers. – Article.

The article is devoted to the value aspects of the operational-search information received by the internal security units on the facts of the criminal activity of employees of the National Police of Ukraine in the conditions of their performance of official duties. The author's definition of operational-search information about criminal signs in the activities of individual employees of the National Police is proposed. The fundamental directions of the use of operational-search information by internal security units are determined. Signs are highlighted, the presence of which makes the information valuable and significant, namely: the commission of a crime by a special subject – an employee of the National Police, who is an official; police use of official position; the presence of selfish or other motives; committing a crime only with direct intent.

**Key words:** signs of criminal activity, operational-search activity, operational-search information, internal security units, police officers.

УДК 343.977

**О. В. Добрава***аспірант Інституту права  
імені князя Володимира Великого  
Міжрегіональної академії управління персоналом*

### СУТНІСТЬ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ШАХРАЙСТВА З ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ

Докорінні зміни економічного життя країни в умовах не завжди послідовного реформування законодавства зумовили низку деформацій у ринкових відносинах, зокрема різке зростання тіньового сектору економіки та поширення економічної злочинності. Масштаби криміналізації та корумпованості суспільства сягають критичної межі, за якою настає втрата важелів керування державою з боку легітимної влади, що становить загрозу національним інтересам і національній безпеці країни. Ефективне розслідування злочинів неможливе без раціональної організації цієї діяльності, що передбачає обрання оптимальних методів отримання доказової інформації у межах встановлених законом процедур та з урахуванням особливостей слідоутворення. Методика розслідування злочинів (або криміналістична методика), з одного боку, є діяльністю правоохоронних органів, з іншого – завершальним розділом науки криміналістики, що містить наукові положення та розроблені на їх основі практичні рекомендації для ефективного її здійснення. Тому розроблення теоретичних засад методики розслідування є необхідною основою вирішення цього важливого для практики завдання.

Джерелами формування та розвитку криміналістичної методики є положення криміналістики, кримінального та кримінального процесуального права, а також слідча практика. Законодавство про кримінальну відповідальність та положення кримінального права, що встановлюють караність діянь та характер обставин, які впливають на ступінь і характер відповідальності, є визначальним чинником для розроблення окремих методик розслідування та орієнтиром для визначення предмета доказування. Норми кримінального процесуального права, що регламентують процес розслідування, впливають на структуру окремих методик, визначають форму, зміст, умови проведення і послідовність здійснення тих чи інших процесуальних дій [1, с. 352].

Криміналістична характеристика злочинів є важливою науково-самостійною понятійною категорією криміналістики, що має значення як для її загальної теорії (теоретичних положень її окремих частин), так і для практичної слідчої діяльності й особливо методики розслідування злочинів. Іноді цю характеристику йменують типовою ін-

формаційною моделлю злочину, що не міняє сутності цього поняття [2, с. 60].

Для процесу формування криміналістичної характеристики злочинів і її подальшого використання у боротьбі із шахрайствами з фінансовими ресурсами, крім відомостей про механізм розглянутого виду злочинної діяльності, важливе значення мають дані про напрями розвитку злочинної діяльності у цій сфері. Адже боротьба із сучасною злочинністю поставила перед наукою задачу вивчення злочинної діяльності як соціального феномена, що розвивається за своїми законами [3, с. 371].

У період суттєвих соціальних і економічних перетворень у суспільстві виникла потреба у криміналістичному дослідженні злочинів, вчинених у нових, актуальних сферах, недостатньо досліджених. Сюди відноситься й кредитно-фінансова сфера. Відомо, що проведення реформ прогресивного характеру пов'язано із значним реформуванням системи управління, видів банківських послуг, а також характеру і технології цієї діяльності. За відсутності достатнього досвіду, розроблених методик діяльності, а також неминучих прорахунків, створюється сприятлива обстановка для вчинення зазначеної групи злочинів.

Криміналістичне дослідження злочинів дає можливість побудувати криміналістичну характеристику певного виду злочину і на цій основі групувати загальні ознаки злочинів, які мають спільний родовий об'єкт. Слід підкреслити, що розробка таких характеристик є обов'язковою умовою створення розгорнутих методик розслідування злочинів, рекомендацій з виявлення їх ознак і правильного обрання основних напрямів розслідування. Це положення стосується як шахрайства з фінансовими ресурсами, так й інших злочинів, що вчинюються у кредитно-фінансовій сфері.

Основою криміналістичної характеристики злочину є дані вивчення залишених матеріальних й ідеальних слідів-наслідків як результату взаємодії суб'єкта злочину з іншими особами, матеріальними й іншими об'єктами навколишнього середовища, в умовах сформованої обстановки, що вказують на криміналістично значимі ознаки злочину, злочинця, різні типові обставини, у тому числі й побічно пов'язані з даним діянням, можливо, і не істотні для його кримінально-правової

кваліфікації, але важливі для розкриття та розслідування злочину.

Вперше про криміналістичну характеристику злочинів і, про її елементи висловлювався у своїх роботах А. М. Колесниченко [4]. Його теоретичну ідею підтримало багато вчених і тому питання про криміналістичну характеристику злочинів одержало свій подальший розвиток. Вчені-криміналісти, що досліджують проблеми криміналістичної характеристики, не завжди однотипно підходять до визначення її поняття і системи.

Так, Р. С Белкін відзначає, що криміналістична характеристика окремого виду злочину повинна містити в собі характеристику типової вихідної інформації, систему даних про способи вчинення і приховання цього виду злочинів і типових наслідків їх застосування, характеристику особистості типового злочинця, типових мотивів і цілей злочину, особистості потерпілих, деяких обставин вчинення злочину (часу, місця, обстановки) [5].

Як ідеальну модель типових зв'язків і джерел доказової інформації, що закономірно формується, яка дозволяє прогнозувати оптимальний шлях і найбільш ефективні засоби розслідування окремих категорій злочинів, розглядають криміналістичну характеристику злочинів В. Г Гончаренко, Г. А. Кушнір, В. Л. Підпалій. Вони ж, пропонують розгляд криміналістичної характеристики на філософському рівні, інтерпретували її як абстрактну інформаційну структуру розслідуваної події даного виду, закономірно і детерміновано відображеної в реальному світі. У якості складових елементів криміналістичної характеристики злочинів автори пропонують такі елементи: тип (вид, рід, категорія) події; засіб вчинення і приховання злочину; типові джерела матеріально-фіксованої інформації; типові джерела вербальної інформації; коло осіб, де може знаходитися особа, що вчинила злочин; типові мотиви і цілі вчинення такого роду злочинів [6, с. 6-7].

А. М. Колесниченко криміналістичну характеристику визначив як систему відомостей про криміналістично значимі ознаки злочинів даного виду, що відображає закономірні зв'язки між ними та служить побудові і перевірці слідчих версій для рішення основних задач розслідування [4, с. 56]. До істотних ознак її змісту він відніс: 1) відомості про криміналістично значимі ознаки злочину даного виду; 2) систему відомостей, що включає дані про закономірні зв'язки між ознаками злочинів; 3) систему відомостей які служать, побудові і перевірці слідчих версій для рішення конкретних задач розслідування. І. М. Кубрак, розмежовуючи поняття криміналістичної характеристики на загальну криміналістичну характеристику злочинів і конкретну характеристику, що стосується окремого виду або групи схожих за кримінально-правовими ознаками, розглянув

конкретну криміналістичну характеристику як систему відомостей про сукупність криміналістично значимих ознак, згрупованих у залежності від типових особливостей виду, або груда злочинів і відображення сторін їхнього механізму в обумовлених життєвих ситуаціях і матеріальній обстановці, у яких вони відображаються [7, с. 16].

І. М Лузгін зазначив, що криміналістична характеристика злочинів є інформаційною моделлю події і тому служить її аналогом. Подібно до будь-якої інформаційної моделі, вона припускає зниження рівня інформаційної насиченості зосереджує увагу на істотних і типових ознаках, відокремлюючись від поодинокого [8, с. 28]. Елементами криміналістичної характеристики, на його думку, повинні бути: типові способи підготування, вчинення і приховання злочинів, використувані знаряддя злочину; характер бездіяльності; етапність діяння; типові умови кримінальної ситуації, що детермінують вибір способів та умов підготування, вчинення і приховання злочину; мотив і мета діяння; типові сліди і документи як матеріальні джерела інформації; особливості їх утворення, знищення, приховання; взаємні зв'язки слідів; найбільш ймовірні свідки; особливості особистості злочинця, потерпілого, свідків, чинники, що впливають на формування їхніх показань і поведінку на слідстві; характер і розмір шкоди. Він же вважає, що, навряд чи правильно включати в криміналістичну характеристику опис слідчих ситуацій, а також шляхів доказування й етапи розслідування тому, що це стирає різницю між ними і методикою розслідування [8, с. 28].

А. В. Старушкевич визначив криміналістичну характеристику злочинів як модель системи зведених відомостей про криміналістично значимі ознаки виду, групи або конкретного злочину [9, с. 30].

Н. П. Яблоков визначає криміналістичну характеристику злочину як систему опису криміналістично значимих ознак виду, групи й окремого злочину, які виявляються в особливостях способу, механізму й обстановки його вчинення, що дає уявлення про злочин, особистість його суб'єкта й інші обставини, про певну злочинну діяльність і яка призначена забезпечити успішне вирішення задач щодо розкриття, розслідування і попередження злочинів [10, с. 45].

Цікавою є думка В. К. Весельського, який вважає, що криміналістична характеристика злочину належить до основних положень методики розслідування, а стосовно конкретних методик певною мірою є основою їх побудови. Ця характеристика визначає найважливіші положення методики розслідування злочинів. Перебуваючи у складі криміналістичної методики, вона покликана виконувати функцію побудови оптимальних методів розслідування. Також зазначає, що

для розробки методики розслідування злочинів важливо виявити не тільки структурні елементи криміналістичної характеристики злочину, але і встановити існуючі між ними закономірні зв'язки [11, с. 113].

М. В. Салтевський зазначив, що криміналістична характеристика для методики розслідування злочину має важливе завдання, оскільки вона слугує вірогідною моделлю конкретного злочину, віднесеного до певного виду. Криміналістична характеристика – це видова модель, яка дозволяє прогнозувати, будувати найбільш обґрунтовані версії щодо обставин конкретної події (особи, способу вчинення злочину, засобів злочину та іншого) [12, с. 148-151].

Запропонована Г. А. Матусовським структура криміналістичної характеристики економічних злочинів є універсальною, оскільки ґрунтується на поєднанні як «елементних», так і «фазових» підходів [13, с. 58–60]. Вона з певними уточненнями може стосуватися фінансового шахрайства і включати в себе:

1) дані про спосіб підготовки, вчинення та приховування злочину як центральний елемент криміналістичної характеристики, узагальнення яких дає гносеологічну інформацію про основні типології (комбінації, операції, схеми) злочинної діяльності;

2) обстановку вчинення злочину (просторово-часові параметри злочину та фактори регулятивного характеру: особливості технологічних процесів, нормативно-правового регулювання);

3) предмет злочинного посягання (фінансові ресурси, майно, право на майно тощо), що має різні форми вияву, кількісні та якісні характеристики залежно від способу вчинення злочину та сфери фінансових відносин;

4) відомості про особу злочинця (фізичні та соціальні характеристики, форма причетності до злочину, характер та взаємовідносини у злочинній групі);

5) наслідки злочину у вигляді характерних слідів (матеріальних та ідеальних), а також характеру та розміру шкоди, заподіяної злочинцем.

Стосовно шахрайства з фінансовими ресурсами, доцільно виділити основні елементи криміналістичної характеристики, які найповніше відображають механізм злочинної події, з тим, щоб у процесі їх окремого розгляду деталізувати окремі положення.

До елементів криміналістичної характеристики цього виду злочину слід віднести: предмет злочинного посягання (фінансові ресурси, майно, право на майно тощо), що має різні форми вияву, кількісні та якісні характеристики залежно від способу вчинення злочину та сфери фінансових відносин; спосіб підготовки, вчинення та приховування злочину; обстановку вчинення злочину;

слідову картину (сліди (або наслідки злочину); особу злочинця. Зазначені елементи є найбільш важливими для криміналістичної характеристики шахрайства з фінансовими ресурсами.

Окреслення загальних положень криміналістичної характеристики шахрайства з фінансовими ресурсами дозволить у подальшому перейти до дослідження особливостей її окремих елементів.

Для шахрайства з фінансовими ресурсами характерні ознаки, які відрізняють його від інших видів злочину, в першу чергу це те, що даний вид злочинів вчинюється в кредитно-фінансовій сфері, що певною мірою зумовлює значні суми заповдіяних збитків.

Центральним елементом криміналістичної характеристики таких злочинів є спосіб вчинення, що характеризує діяльність злочинця, відбуває відповідну систему зв'язків та відносин елементів, що входять до єдиної структури злочинної діяльності [14, с. 20].

Відповідно до чинного законодавства (ст. 222 КК України), спосіб вчинення злочину виражається у діях, які полягають у наданні завідомо неправдивої інформації державним органам, банкам або іншим кредиторам. Неправдивість такої інформації полягає в тому, що на її основі кредитор робить неправильні висновки про справжній фінансовий або господарський стан потенційного позичальника. Якби кредитор володів правдивою інформацією, він не надав би позики взагалі або суттєво скорегував би умови її надання. Така неправдива інформація має міститися в певних документах, які надаються для одержання позики або пільг щодо оподаткування [15, с. 213].

Поряд зі способом здійснення інформативно значимими для розкриття й розслідування зазначених злочинів є відомості про обстановку вчинення протиправних операцій. Обстановці, у якій вчинюється шахрайство з фінансовими ресурсами, властиво недостатньо ретельне вивчення кредитором даних про позичальника, відсутність детальної перевірки його фінансового стану й господарської діяльності, а також контролю за діяльністю позичальника після одержання кредиту.

Підготовка до протиправних дій нерідко зводиться до фальсифікації документів, що надаються до кредитно-фінансової установи. Зокрема, фальсифікуються анкетні дані клієнта, установчі й реєстраційні документи, бухгалтерська звітність (річна, квартальна й місячна), план-прогноз надходження коштів на рахунки позичальника, техніко-економічне обґрунтування використання кредиту (субсидії, субвенції, дотації), відбувається підкуп співробітників банку або представників інших кредиторів тощо.

Обстановка, що складається або спеціально створюється злочинцями для вчинення вказаних злочинів, формується під впливом різних



неузгодженостей, суперечливих положень чи прогалин у законодавстві, що регулює сферу господарської діяльності; необґрунтованості окремих рішень і механізму їх реалізації в діях відповідних посадових осіб тощо. Злочинам, пов'язаним з використанням комп'ютерних інформаційних систем, сприяє обстановка слабого контролю за порядком їх роботи, недостатня захищеність інформаційних систем від неправомірного доступу.

Характер обстановки вчинення злочинів у кредитно-фінансовій сфері є багатоаспектним і охоплює різні питання, пов'язані з готуванням, вчиненням, прихованням злочинної діяльності, а також враховує низку чинників суб'єктивного характеру, пов'язаних зі ставленням банківських працівників чи службових осіб інших кредитних установ до своїх обов'язків, рівень їх професійної підготовки.

На нашу думку, вчиненню шахрайства з фінансовими ресурсами сприяє відсутність типових правил надання позик, які б містили основні вимоги до наданих документів, рекомендації для перевірки достовірності даних, інформацію про потенційного позичальника, що повинні бути розроблені спеціалістами банківських установ та представниками інших кредиторів згідно ст. 222 КК України, разом із співробітниками правоохоронних органів.

Вчиненню злочину сприяє і те, що в деяких банках не налагоджена взаємодія між службами, що мають відношення до видачі кредитів – кредитним та юридичним відділами, службою безпеки, а також, іноді, і пряма співучасть банківських службовців у вчиненні злочину.

Крім того, злочини у сфері господарської діяльності часто вчинюються організованими злочинними групами, що передбачає ретельну підготовку та активні заходи щодо протидії розслідуванню.

Типова слідова картина при шахрайстві з фінансовими ресурсами характеризується наявністю матеріальних та ідеальних джерел.

Особливістю механізму злочину є те, що дії злочинців відображаються в різного роду документах, що виготовляються за допомогою комп'ютерної техніки з сучасними версіями програмного забезпечення, сканерів, струминних і лазерних принтерів (у тому числі кольорових). Крім того, при вчиненні шахрайства з фінансовими ресурсами у документи різними способами, у тому числі з використанням сучасних технічних засобів, вносяться певні зміни, які теж є слідами злочинної діяльності [1, с. 213-217].

До ідеальних джерел інформації відносяться показання осіб, які володіють необхідними відомостями про обставини вчинення шахрайства з фінансовими ресурсами: службові особи підприємства, установи, організації (директор, головний бухгалтер), власники та засновники суб'єкта підприєм-

ницької діяльності, приватні підприємці, а також працівники кредитно-фінансових установ; ревізори; співробітники фіскальної служби тощо.

Такий перелік осіб (джерел інформації) може бути продовжений залежно від змісту виконуваної кредитно-фінансової діяльності. Зазначені фізичні особи є носіями інформації про зміст кредитно-фінансових операцій як в цілому господарської діяльності окремих суб'єктів підприємництва, так і про зміст протиправних дій [3, с. 372].

Таким чином, удосконалення криміналістичної методики як системи знань й окремого розділу криміналістики має відбуватись через узагальнення та філософське осмислення накопиченого емпіричного матеріалу, пізнання наукових фактів, що належать як до злочинної діяльності, так і до сфери протидії злочинності. У зв'язку з цим, набувають особливого значення питання щодо удосконалення існуючих й формування нових методик розслідування окремих видів (груп) злочинів; застосування деяких теоретичних концепцій як підґрунтя для формування та вдосконалення методик розслідування (передусім, концепції криміналістичної характеристики злочинів); уніфікації поглядів вчених на структуру криміналістичної методики, характеристику її елементів; викладення цих положень у найбільш доступній для сприйняття й використання формі.

Першим й основним структурним елементом інформаційно-пізнавальної моделі будь-якої криміналістичної методики, серцевиною її ретроспективного рівня є криміналістична характеристика злочину. Криміналістична характеристика шахрайства з фінансовими ресурсами має такі ознаки: даний злочин вчинюється в кредитно-фінансовій сфері, що певною мірою обумовлює значні суми нанесених збитків; способи вчинення шахрайства з фінансовими ресурсами є різноманітними та поділяються на прості (звичайне перекидання наданої інформації і розтрата грошових коштів на не передбачені кредитним договором цілі) і складні (характеризуються довгостроковим етапом підготовки, створенням підставних фірм, розробкою складних схем переказу грошей); для шахрайства з фінансовими ресурсами характерне використання як засобів злочину сучасної офісної техніки, а також значної кількості різних документів (бухгалтерських, банківських, господарських тощо); нерідко до вчинення злочину причетні службові особи банку чи інших кредитно-фінансових установ.

### Література

1. Чернявський С. С. Фінансове шахрайство: методологічні засади розслідування : монографія. Київ: «ХайТек» 2010. 624 с.
2. Криміналістика: учебник ; отв. ред. Н. П. Яблоков; 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2005. 781 с.
3. Охрімчук Т. В. Криміналістична характеристика шахрайства з фінансовими ресурсами. Боротьба з орга-

нізованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2010. № 23. С. 369–374.

4. Колесниченко А. Н., Коновалова В. Е. Криминалистическая характеристика преступлений : Учеб. пособие. Харьков, Юрид. институт, 1985. 92 с.

5. Белкин Р. С. Курс криминалистики. В 3 т. Т. 1: Общая теория криминалистики. М.: Юристъ, 1997. 408 с.

6. Гончаренко В. И., Кушнир Г. А. Понятие криминалистической характеристики преступления. Криминалистика и судебная экспертиза. 2002. Вып. 33. С. 3–8.

7. Кубрак І. М. Розробки криміналістичних характеристик є одним із напрямків удосконалення методики розслідування злочинів. Актуальні питання розслідування злочинів у сучасних умовах: тактика, методика, інформаційне забезпечення: зб. наук. праць. Київ: УАВС, 1996. С. 13–25.

8. Лузгин И. М. Некоторые аспекты криминалистической характеристики и место в ней данных о сокрытии преступлений. Криминалистическая характеристика преступлений: сб. науч. трудов. М., 1984. С. 25–29.

9. Старушкевич А. В. Криміналістична характеристика злочинів : навч. посіб. Київ: НВТ «Правник», 1997. 411 с.

10. Яблоков Н. П., Головин А. Ю. Криминалистика: природа и система. М.: Юристъ, 2005. 174 с.

11. Весельський В. К. Криміналістична характеристика злочинів. Право України. 2001. №5. С. 112–114.

12. Салтєвський М. В. Криміналістика (у сучасному викладі) : підручник. Київ: Кондор, 2008. 588 с.

13. Матусовский Г. А. Экономические преступления: криминалистический анализ. Харьков, 1999. 480 с.

14. Весельський В. К., Завялов С. М., Пясковський В. В. Сучасні можливості використання даних про спосіб вчинення злочину в боротьбі зі злочинністю : навч. посіб. Київ: КНТ, 2009. 160 с.

15. Настільна книга слідчого : наук.-практ. видання для слідчих і дізнавачів / Панов М. І., Шепітько В. Ю., Коновалова В. О. та ін. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 720 с.

#### Анотація

**Доброва О. В. Сутність криміналістичної характеристики шахрайства з фінансовими ресурсами.** – Стаття.

У статті проведено дослідження різних концепцій щодо поняття криміналістичної характеристики злочинів та її складових елементів. Виділено найбільш значимі елементи криміналістичної характеристики шахрайства з фінансовими ресурсами, що найповніше відображають механізм злочинної події: предмет злочинного посягання (фінансові ресурси, майно, право

на майно тощо), що має різні форми вияву, кількісні та якісні характеристики залежно від способу вчинення злочину та сфери фінансових відносин; спосіб підготовки, вчинення та приховування злочину; обстановку вчинення злочину; слідову картину (сліди (або наслідки злочину); особу злочинця).

**Ключові слова:** економічні злочини, фінансові злочини, шахрайство з фінансовими ресурсами, криміналістична характеристика, розслідування.

#### Аннотация

**Доброва О. В. Сущность криминалистической характеристики мошенничества с финансовыми ресурсами.** – Статья.

В статье проведено исследование различных концепций относительно понятия криминалистической характеристики преступлений и ее составных элементов. Выделены наиболее значимые элементы криминалистической характеристики мошенничества с финансовыми ресурсами, которые наиболее полно отражают механизм преступного события: предмет преступного посягательства (финансовые ресурсы, имущество, право на имущество и т.д.), имеет различные формы проявления, количественные и качественные характеристики в зависимости от способа совершения преступления и сферы финансовых отношений; способ подготовки, совершения и сокрытия преступления; обстановку совершения преступления; следовую картину (следы (или последствия преступления) личность преступника).

**Ключевые слова:** экономические преступления, финансовые преступления, мошенничество с финансовыми ресурсами, криминалистическая характеристика, расследования.

#### Summary

**Dobrova O. V. The essence of the forensic characteristics of fraud with financial resources.** – Article.

The article examines different concepts regarding the concept of forensic characteristics of crimes and its constituent elements. The most significant elements of the criminalistic characteristics of fraud with financial resources that most fully reflect the mechanism of the criminal event are highlighted: the object of the criminal attack (financial resources, property, right to property, etc.), which has different forms of detection, quantitative and qualitative characteristics depending on the crime and sphere. financial relations; the method of preparation, commission and concealment of the crime; the situation of the crime; trace picture (traces (or consequences of crime); identity of the offender).

**Key words:** economic crimes, financial crimes, fraud with financial resources, forensic characteristics, investigation.

УДК 343.1

**О. В. Ігнатюк**кандидат юридичних наук,  
заступник голови Апеляційного суду Київської області**КЛАСИФІКАЦІЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ ЯК ІНСТРУМЕНТІВ  
ДОКАЗУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ**

**Постановка проблеми.** Україна як молода держава переживає важливий новий історичний етап свого розвитку. На порозі третього тисячоліття вона здобула незалежність, свободу, право розпоряджатися власним майбутнім. Це створило передумови для розбудови держави, динамічного та неухильного зростання якісних показників, визначення своїх пріоритетів і партнерів, а також входження до світового співтовариства [1, с. 49].

У зв'язку з чим Україна на нинішньому етапі свого розвитку знаходиться на шляху значних перетворень: змінюється структура економічних відносин, формуються нові суб'єкти власності і політичної діяльності, трансформуються базові цінності, влаштування життя, змінюється устрій життя, традиції [2; 3, с. 64].

Але на жаль з розвитком української держави відбувається й розвиток злочинності. Останнє відбувається як через об'єктивні закономірності розвитку суспільства, так і через недоліки та прорахунки систем забезпечення діяльності правоохоронних органів, що зумовлює надвисокий рівень латентності злочинності, безкарність винних у вчиненні злочинів та в цілому неспроможність правоохоронних органів у сучасних умовах ефективно протидіяти злочинності [4, с. 207].

Різка зміна структури злочинності, підвищення її професійного рівня, а також якісні зміни в структурі злочинності, коли агресивна злочинність стає жорстокішою, а економічна – організованою та транснаціональною, зумовила необхідність доповнити КПК України (1960 р.) нормами, які однозначно і прямо приписували використання оперативно-розшукових заходів для вирішення завдань кримінального судочинства. Все це свідчить про значимість оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій під час у кримінальному провадженні в кримінальному судочинстві [5, с.144].

Закріплення у КПК України нового процесуального інституту негласних слідчих (розшукових) є суттєвою новацією. Незважаючи на спробу законодавчого визначення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, вони не розкривають їх основні визначальні ознаки. Це породжує неоднозначні підходи науковців і практиків до їх розуміння, створює певні складнощі в процесі застосування. Результати вивчення наукових джерел з кримінального процесуально-

го права, криміналістики, теорії ОРД та інших, в яких висвітлюються окремі питання НСРД, дають підстави для висновку про те, що на сьогодні їх наукова класифікація представлена вкрай обмежено. Більшість вчених та практиків обмежуються викладенням власного бачення переліку НСРД. Відсутність наукової класифікації НСРД негативно впливає на розробку науково-обґрунтованих рекомендацій використання їх результатів у доказуванні [6, с. 210]. Тому ця проблема останнім часом постійно знаходиться у центрі наукових і практичних працівників [7, с. 74].

**Стан дослідження.** Теоретичну базу дослідження становлять наукові праці українських і зарубіжних вчених, які вивчали різні проблемні аспекти проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні. Зокрема, праці: М.В. Багрія, Б.Г. Бараненка, Р.І. Благути, В.О. Глушкова, М.Л. Грібова, А.М. Кислого, В.А. Колесника, С.С. Кудінова, Є.Д. Лук'янчикова, Д.Й. Никифорчука, М.А. Погорецького, Є.Д. Скулиша, Д.Б. Сергєєвой, С.Р. Тагієва, О.Ю. Татарова, В.Г. Уварова, Л.Д. Удалова, С.С. Чернявського, Р.М. Шехавцова, М.Є. Шумили та ін.

**Мета дослідження** полягає в аналізі підходів вчених до класифікації негласних слідчих (розшукових) дій як інструментів доказування у кримінальному провадженні.

**Виклад основного матеріалу.** Передусім, у органів досудового розслідування з'явилася можливість самостійно приймати рішення щодо того, які дії необхідно здійснити для розкриття та розслідування злочину, в зв'язку з чим повинна стати менш актуальною досить болюча проблема взаємодії оперативних і слідчих підрозділів [8, с. 17]. Окрім того, проведення негласних слідчих (розшукових) дій забезпечуватиме виявлення та розкриття найбільш складних і латентних злочинів, розслідування яких традиційними засобами кримінально-процесуального провадження, які до цього часу застосовувалися в Україні, є надзвичайно складним або просто неможливим [9, с. 189].

Зазначимо, що глава 21 КПК України не містить окремої норми, яка б визначала перелік (класифікацію) НСРД, що призводить до випадків науково не обґрунтованого його розширення або звуження.

Отже, негласними слідчими (розшуковими) діями наступні є: а) аудіо-, відеоконтроль особи (ст. 260 КПК); б) накладення арешту на кореспонденцію (ст. ст. 261, 262 КПК); в) зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (ст. 263 КПК); г) зняття інформації з електронних інформаційних систем (ст. 264 КПК); г) обстеження: публічно недоступних місць; житла чи іншого володіння особи (ст. 267 КПК); д) установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268 КПК); е) спостереження: за особою, річчю або місцем (ст. 269 КПК); є) аудіо-, відеоконтроль місця (270 КПК); ж) контроль за вчиненням злочину у формах: 1) контрольована поставка, 2) контрольована та оперативна закупка 3) спеціальний слідчий експеримент, 4) імітування обстановки злочину (ст. 271 КПК); з) виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності чи злочинної організації (ст. 272 КПК) [10].

Слід відзначити, що під час проведення опитування 87 % слідчих Національної поліції України за те, що негласні слідчі розшукові дії необхідно класифікувати.

Наприклад, В. А. Колесник вважає, що класифікація негласних слідчих (розшукових) дій може бути запропонована за різними підставами, як-то: за порядком надання дозволу на проведення; за характером і обсягом втручання у сферу прав та інтересів особи; за процесуальним статусом особи, яка проводить, та участю у слідчій дії інших осіб; за характером відомостей, які отримують в результаті їх проведення, тощо. Кожна з таких класифікаційних систем передбачатиме окрему мету їх створення. У процесуальному розумінні доцільно зводити до певної системи види окремих негласних слідчих (розшукових) дій, проведення яких установлено Кримінальним процесуальним кодексом України. Кількість і конкретні види та назви таких дій змінюватимуться відповідно до змін у чинному законодавстві.

Нині окремими видами негласних слідчих (розшукових) дій слід уважати: аудіо-, відеоконтроль особи; накладення арешту на кореспонденцію; огляд і виїмку кореспонденції; зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж; зняття інформації з електронних інформаційних систем; дослідження інформації, отриманої при застосуванні технічних засобів; обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи; установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу; спостереження за особою, річчю або місцем; аудіо-, відеоконтроль місця; контроль за вчиненням злочину, формами якого є контрольована поставка, контрольована та оперативна закупка, спеціальний слідчий експеримент, імітування обстановки злочину; виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної орга-

нізації; негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження [11, с. 133].

Різноманітність закріплених у главі 21 КПК України НСРД вимагає їх наукової класифікації, яку можна провести за наступними критеріями:

1. В залежності від можливості втручання у приватне спілкування під час провадження негласної слідчої (розшукової) дії: а) НСРД, під час проведення яких здійснюється втручання у приватне спілкування (закріплені у § 2 гл. 21 КПК України); б) НСРД, не пов'язані із втручанням у приватне спілкування (закріплені у § 3 гл. 21 КПК України).

На наш погляд, слушним є зауваження Є.Д. Лук'янчикова, з приводу того, чи можна уявити якусь із НСРД, щоб вона повністю виключала втручання у приватне спілкування. Наприклад, до «інших НСРД» (§ 3 гл. 21 КПК України) віднесене обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (ст. 267 КПК України), під час провадження якого слідчий ознайомлюється з їх обстановкою, виявляє, фіксує, за необхідності виготовляє копії чи зразки предметів, документів тощо. Науковець ставить слушне запитання: чи можливо вважати такі дії невтручанням у приватне спілкування? Відповідь є очевидною [12, с. 32]. Очевидним є те, що аудіо-, відеоконтроль місця (ст. 270 КПК України) також дає можливість доступу до приватного спілкування.

Цілком обгрунтовано, на наш погляд, є позиція науковців та практиків, які зазначають, що зняття інформації з електронних інформаційних систем або її частини, доступ до яких не обмежується її власником, володільцем або утримувачем чи не пов'язаний з подоланням системи логічного захисту (ч. 1, 2 ст. 264 КПК України) не може вважатись втручанням в приватне спілкування та відноситись до НСРД, оскільки не відповідає критеріям, передбаченим ч. 3, 4 ст. 258 КПК України щодо приватності спілкування та втручання в нього. Відомості в інформаційних системах, соціальних мережах (наприклад, «ВКонтакте», «Однокласники», ресурс «YouTube» тощо), доступ до яких не обмежується власником, володільцем чи утримувачем, є публічно доступними і здобуття їх не носить ознак втручання у приватне спілкування, а тому отримання такої інформації не повинно відбуватись через процедури НСРД. Отримання таких даних можливе шляхом проведення слідчої (розшукової) дії – огляду предмету та складання протоколу з відповідними додатками [13, с. 29];

2. В залежності від тяжкості злочину, під час розслідування якого можуть бути проведені НСРД:

а) НСРД, які проводяться виключно у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів (аудіо-, відеоконтроль

особи, накладення арешту на кореспонденцію, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, зняття інформації з електронних інформаційних систем, обстеження публічно не доступних місць, житла чи іншого володіння особи, спостереження за особою в публічно доступних місцях аудіо-, відеоконтроль місця негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження, спостереження за річчю або місцем у публічно доступних місцях, контроль за вчиненням злочину; виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації); б) НСРД, що проводяться у кримінальних провадженнях щодо злочинів будь-якого ступеню тяжкості (зняття інформації з електронних інформаційних систем або її частини, доступ до яких не обмежується її власником, володільцем або утримувачем чи не пов'язаний з подоланням системи логічного захисту (ч. 2 ст. 264 КПК України); установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268 КПК України);

3. В залежності від посадової особи, яка надає дозвіл, санкціонує проведення негласної слідчої (розшукової) дії: а) НСРД, дозвіл на проведення яких дає слідчий суддя за клопотанням прокурора або слідчого, погодженого з прокурором (НСРД, що дозволяють здійснювати втручання у приватне спілкування (ст. ст. 260, 261, 263, 264), а також обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (267), установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268), спостереження за особою, річчю або місцем (ст. 269), аудіо-, відеоконтроль місця (ст. 270); негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження (ст. 274).

У цій класифікаційній групі доцільно виділити підгрупу тих НСРД, що у виняткових невідкладних випадках, передбачених ст. 250 КПК України, можуть бути розпочаті до постановлення ухвали слідчого судді. Такими НСРД є 1) установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ч. 4 ст. 268 КПК України) та 2) спостереження за особою (ч. 3 ст. 269 КПК України);

б) НСРД, дозвіл на проведення яких дає прокурор або слідчий за погодженням з керівником органу досудового розслідування (виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ст. 272));

в) НСРД, дозвіл на проведення яких надає прокурор або слідчий (зняття інформації з електронних інформаційних систем, доступ до яких не обмежується її власником (ст. 264), спостереження за річчю або місцем (ст. 269));

г) НСРД, дозвіл на проведення якої надає виключно прокурор (контроль за вчиненням злочину (ст. 271)).

Шехавцов Р.М. за тим же критерієм поділяє негласні слідчі (розшукові) дії на сім груп. Але називає його не «організаційний», а «за суб'єктом прийняття процесуальних рішень». Отже, за суб'єктом прийняття процесуальних рішень негласні слідчі (розшукові) дії поділяються на ті, що проводяться за рішенням:

– слідчого судді за клопотанням прокурора або за клопотанням слідчого, погодженого з прокурором;

– прокурора;

– прокурора або слідчого, за погодженням з прокурором, у виняткових невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та запобіганням вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину. У вище вказаних випадках негласна слідча (розшукова) дія може бути розпочата до постановлення ухвали слідчого судді за рішенням слідчого, погодженого з прокурором, або прокурора. У такому випадку прокурор зобов'язаний невідкладно після початку такої негласної слідчої (розшукової) дії звернутися з відповідним клопотанням до слідчого судді. Слідчий суддя розглядає таке клопотання згідно з вимогами ст. 248 КПК України. Виконання будь-яких дій з проведення негласної слідчої (розшукової) дії повинно бути негайно припинено, якщо слідчий суддя постановить ухвалу про відмову в наданні дозволу на проведення негласної слідчої (розшукової) дії. Отримана внаслідок такої негласної слідчої (розшукової) дії інформація повинна бути у передбаченому КПК України порядку знищена;

– прокурора або слідчого – зняття інформації з електронних інформаційних систем, доступ до яких не обмежується її власником, володільцем або утримувачем або не пов'язаний з подоланням системи логічного захисту (ч. 2 ст. 264 КПК України);

– прокурора або слідчого, за погодженням з керівником органу досудового розслідування – виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ст. 272 КПК України);

– керівника органу досудового розслідування, прокурора – виготовлення, утворення несправжніх (імітаційних) засобів для проведення конкретних негласних слідчих (розшукових) дій (ст. 273 КПК України);

– слідчого – дослідження інформації, отриманої при застосуванні технічних засобів (ст. 266 КПК України) [14; 15, с. 227-228; 16, с. 174]. Підставою для цієї класифікаційної групи нами свідомо обраний суб'єкт, що надає дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії (у формі ухвали, постанови), а не суб'єкт, що приймає рішення про їх проведення.

4. В залежності від виду результатів, що можуть бути отримані внаслідок їх проведення: а) НСРД, в результаті проведення яких отримується

ся інформація вербального походження (аудіо-, відеоконтроль особи та місця, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж тощо); б) НСРД, в результаті проведення яких отримується інформація предметно-документального походження (накладення арешту на кореспонденцію, зняття інформації з електронних інформаційних систем, обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи; установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу, спостереження за особою, річчю або місцем, контроль за вчиненням злочину, виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації);

5. В залежності від можливості (та доцільності) використання конфіденційного співробітництва у формі залучення конфідента(-тів) до проведення НСРД: а) НСРД, участь конфідента у яких не передбачена законом (обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи); б) НСРД, участь конфідента у яких не є доцільною через технологію їх провадження (накладення арешту на кореспонденцію, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, електронних інформаційних систем, установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу); в) НСРД, до провадження яких можуть залучатися конфіденти (спостереження за особою, річчю або місцем; аудіо-, відеоконтроль місця, особи, контроль за вчиненням злочину, виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації);

6. В залежності від виду доказів, що можуть бути отримані в результаті проведення НСРД: а) НСРД, в результаті проведення яких можна отримати такий вид доказів, як документи (окрім протоколів з додатками, що є результатом проведення всіх НСРД); б) НСРД, в результаті проведення яких можна отримати такий вид доказів, як речові докази.

Так, наприклад Г. В. Федотова пропонує таку класифікацію. Формами провадження негласних слідчих (розшукових) дій слід вважати: самостійне провадження слідчим (прокурором);

- спільне провадження слідчого (прокурора) з уповноваженими оперативними підрозділами;
- з залученням до проведення інших осіб;
- проведення уповноваженим оперативним підрозділом (п.6 ст. 246 КПК України).

Класифікувати негласні слідчі (розшукові) дії доцільно за ступенем тяжкості злочину та прийнятим рішенням.

За ступенем тяжкості злочину негласні слідчі (розшукові) дії поділяються на:

- дії, які проводяться виключно у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів: (аудіо-, відеоконтроль особи (ст. 260 КПК України); накладення арешту на ко-

респонденцію (ст. 261 КПК України); огляд і виїмка кореспонденції (ст. 262 КПК України); зняття інформації з електронних інформаційних систем без відома її власника, володільця або утримувача (ст. 264 КПК України); обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (ст. 267 КПК України); спостереження за особою в публічно доступних місцях (ст. 269 КПК України); аудіо-, відеоконтроль місця (ст. 270 КПК України); негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження (ст. 274 КПК України);

– дії, які проводяться незалежно від тяжкості злочину: зняття інформації з електронних інформаційних систем або її частини, доступ до яких не обмежується її власником, володільцем або утримувачем чи не пов'язаний з подоланням системи логічного захисту (ч. 2 ст. 264 КПК України); установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268 КПК України).

Відповідно до суб'єкта, який приймає рішення про їх проведення, негласні слідчі (розшукові) дії поділяються на такі, що провадяться:

– без дозволу слідчого судді: виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ст. 272 КПК України);

– до постановлення ухвали слідчого судді (у виняткових невідкладних випадках, визначених ст. 250 КПК України): установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268 КПК України), спостереження за особою, річчю або місцем (ст. 269 КПК України);

– за рішенням прокурора: контроль за вчиненням злочину (ст. 271 КПК України), але у випадку, якщо при проведенні контролю за вчиненням злочину постає необхідність у тимчасовому обмеженні конституційних прав особи, має здійснюватися в межах, які допускаються Конституцією України, на підставі рішення слідчого судді з дотриманням вимог КПК України;

– за рішенням слідчого судді: аудіо-, відеоконтроль особи (ст. 260 КПК України); накладення арешту на кореспонденцію (ст. 261 КПК України); огляд і виїмка кореспонденції (ст. 262 КПК України); зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (ст. 263 КПК України), зняття інформації з електронних інформаційних систем (ст. 264 КПК України); обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння (ст. 267 КПК України), спостереження за особою, річчю або місцем (ст. 269 КПК України); аудіо- та відеоконтроль місця (ст. 270 КПК України), контроль за вчиненням злочину (ст. 271 КПК України), виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ст. 272 КПК України), негласне отримання зразків, необхідних для по-

рівняльного дослідження (ст. 274 КПК України) [17, с. 55-56].

Класифікація НСРД може бути проведена й за іншими підставами, якщо вони матимуть кримінально-процесуальне або криміналістичне значення. Подальші дослідження в цьому напрямку дозволять більш чітко визначити взаємозв'язок та взаємовпорядкованість НСРД, та в кінцевому результаті, повинні призвести до утворення такої системи, що надавала б цілісне уявлення про їх призначення, характерні ознаки, характер відомостей, які отримуються в результаті їх проведення тощо.

Чітко визначене процесуальне й певне організаційно-тактичне значення має поділ негласних слідчих (розшукових) дій за їх видами на ті, які проводяться виключно у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів, та ті, які проводяться незалежно від тяжкості злочину [11].

Слід погодитись з думкою В. А. Колесника, що процесуальна й криміналістична класифікація негласних слідчих (розшукових) дій не може мати повної збіжності, як не збігаються такі класифікації й у визначенні інших видів слідчих (розшукових) дій. Проте в розробленні таких класифікаційних систем треба дотримуватись наукових і всебічно виважених підходів, оскільки чіткість в розумінні сутності кожної з процесуальних дій має виразне практичне значення. А на сьогодні кількість, назви та змістовне визначення окремих негласних слідчих (розшукових) дій, що встановлені КПК України та зазначені в Інструкції мають різне читання [11, с. 134].

Під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій слідчий, уповноважений оперативний підрозділ, який виконує доручення слідчого, прокурора, має право використовувати інформацію, отриману внаслідок конфіденційного співробітництва з іншими особами, або залучати цих осіб до проведення негласних слідчих (розшукових) дій у випадках, передбачених кримінальним процесуальним законом (ст. 275 КПК України). Використання в досудовому розслідуванні такої інформації здійснюється за умови гарантування безпеки особі, яка співпрацює з правоохоронними органами на конфіденційній основі і надає таку інформацію [11].

Відповідно до глави 21 КПК України система негласних слідчих (розшукових) дій поділяється на дві основні групи. Перша група систематизована у § 2 «Втручання у приватне спілкування». До зазначеної групи віднесено: аудіо-, відеоконтроль особи, (ст. 260); накладення арешту на кореспонденцію (ст. 261); огляд і виїмка кореспонденції (ст. 262); зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (ст. 263); зняття інформації з електронних інформаційних систем (ст. 264).

Друга група регламентована § 3 «Інші види негласних слідчих (розшукових) дій» та об'єднує такі види: обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (ст. 267); установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268); спостереження за особою, річчю або місцем (ст. 269); аудіо-, відеоконтроль місця (ст. 270); контроль за вчиненням злочину (ст. 271); виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ст. 272); негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження (ст. 274) [18].

У КПК України негласні слідчі (розшукові) дії класифікують за таким критерієм, як характер і ступінь обмеження права особи на приватність.

Відповідно до п. 1.11. Інструкції «Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні» від 16 листопада 2012 року № 114/1042/516/1199/936/1687/5, затвердженої наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, міністерства фінансів України, міністерства юстиції України (далі – Інструкція) негласні слідчі розшукові дії поділяються на ті, що проводяться виключно у кримінальних провадженнях щодо тяжких або особливо тяжких злочинів та ті, що проводяться незалежно від тяжкості злочину [19].

Деякі науковці зазначають, що такі види негласних слідчих (розшукових) дій, як зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (ст. 263 КПК України) та контроль за вчиненням злочину (ст. 271 КПК України), мають свої підвиди та форми. Так, відповідно до пп. 1.11.5.1. Інструкції зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж поділяється на підвиди, а саме: контроль за телефонними розмовами та зняття інформації з каналів зв'язку.

Інші науковці зазначають, що процесуально визначені форми контролю за вчиненням злочину як однієї негласної слідчої (розшукової) дії в криміналістичній класифікації визнаються не формами, а окремими видами негласних слідчих (розшукових). Порядок підготовки і тактичні прийоми проведення, коло учасників, застосовувані науково-технічні і спеціальні технічні засоби та порядок фіксації ходу й результатів, можливості використання в кримінальному провадженні слідчим, судом результатів кожної з них мають виразні криміналістичні відмінності, що дає повне право вести мову про окремі види негласних слідчих (розшукових) дій [20, с. 47].

Необхідно зазначити, що в науці кримінального процесу запропоновано різні підстави для класифікації негласних слідчих (розшукових) дій,

зокрема: Є.Д. Скулиш виділяє такі критерії класифікації: за організаційним критерієм, за ознакою обмеження прав особи, закріплених Конституцією та законами України, за ознакою тяжкості вчиненого злочину, з метою розкриття та розслідування якого проводяться негласні слідчі (розшукові) дії [21, с. 111]. В.А. Колесник пропонує такі підстави класифікації: за порядком надання дозволу на проведення, за характером і обсягом втручання у сферу прав та інтересів особи, за процесуальним статусом особи, яка проводить, та участю у слідчій дії інших осіб, за характером відомостей, які отримують в результаті їх проведення та інші [11, с. 133]. Д.Й. Никифорчук та С.І. Ніколаюк, поділяючи негласні слідчі (розшукові) дії, вихідним положенням у їх розмежуванні визнають спрямованість і характер виконуваних завдань. При цьому до першого блоку вчені відносять дії, спрямовані в основному на пошук та отримання з різних джерел відомостей інформаційного призначення, які передбачені у § 2 Глави 21 «Втручання у приватне життя» КПК України, а до другого – дії, які згідно з § 3 Глави 21 «Інші види негласних слідчих (розшукових) дій» КПК України спрямовані переважно на виявлення і фіксацію фактичних даних про конкретні злочинні дії, що вчиняються окремими особами та групами, для розслідування злочинів, а також на встановлення й затримання осіб, які переховуються [22, с. 252-253]. С.Б. Фомін і С.О. Гриненко відповідно до встановленого у КПК України розподілу негласних слідчих (розшукових) дій класифікують їх за такою підставою, як характер і ступінь обмеження права особи на приватність [23, с. 88].

Розглянемо більш детально деякі із запропонованих критеріїв класифікації. Так, за організаційним критерієм негласні слідчі (розшукові) дії поділяють на три групи: ті що здійснюються з дозволу слідчого судді; за рішенням слідчого, прокурора; ті, проведення яких відбувається винятково за рішенням прокурора. Винятково з дозволу слідчого судді проводяться такі негласні слідчі (розшукові) дії, як аудіо-, відеоконтроль особи, огляд, арешт та виїмка кореспонденції, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, зняття інформації з електронних інформаційних систем, установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу. За рішенням слідчого, прокурора проводяться такі негласні слідчі (розшукові) дії: негласне проникнення та обстеження публічно доступних місць, спостереження за річчю або місцем, зняття інформації з електронних інформаційних систем або її частин, доступ до яких не обмежується її власником, володільцем або утримувачем або не пов'язаний із подоланням логічної системи захисту. Винятково за рішенням прокурора може

проводитись така негласна слідча (розшукова) дія як контроль за вчиненням злочину [21, с. 111].

Цікавою є думка тих науковців, які відносять такі негласні слідчі (розшукові) дії, як спостереження за особою, річчю або місцем (ст. 269 КПК України) та аудіо-, відеоконтроль місця (ст. 270 КПК України) до різновиду втручання у приватне спілкування. Зокрема, В.П. Уваров зазначає, що аудіо-, відеоконтроль особи (ст. 260 КПК України), спостереження за особою, річчю або місцем (ст. 269 КПК України) та аудіо-, відеоконтроль місця (ст. 270 КПК України) – це три негласні слідчі (розшукові) дії, які мають однакові об'єкти дослідження. Навіть, коли йдеться про аудіо-, відеоконтроль місця, то закон розуміє провадження даного заходу за наявності відомостей про те, що розмови і поведінка осіб у цьому місці, а також інші події, що там відбуваються, можуть містити інформацію, яка має значення для кримінального провадження. Названі в якості окремих слідчих дій заходи мають однакові об'єкти, предмети і методи дослідження. Вони мають своїм змістом спостереження за особою і окремими місцями її перебування та різняться хіба що рівнем їх технологізації [24, с. 162].

На основі вище зазначеної позиції пропонуємо відповідно до встановленого у КПК України розподілу негласних слідчих (розшукових) дій віднести до різновидів втручання у приватне спілкування спостереження за особою, річчю або місцем (ст. 269 КПК України) та аудіо-, відеоконтроль місця (ст. 270 КПК України).

Безумовно, що процесуальна й криміналістична класифікація негласних слідчих (розшукових) дій не може мати повної збіжності, як не збігаються такі класифікації й у визначенні інших видів слідчих (розшукових) дій. Проте в розробленні таких класифікаційних систем треба дотримуватись наукових і всебічно виважених підходів, оскільки чіткість в розумінні сутності кожної з процесуальних дій має виразне практичне значення. А на сьогодні кількість, назви та змістовне визначення окремих негласних слідчих (розшукових) дій, що встановлені КПК України та зазначені в Інструкції мають різне читання [11, с. 134].

Негласні слідчі (розшукові) дії є однорідними за організаційно-правовим критерієм і різняться за своєю організаційною сутністю, правовим статусом, змістом проваджуваних дій, суб'єктивним складом. За організаційно-правовим критерієм негласні слідчі (розшукові) дії можна поділити на три групи, а саме: ті, що проводяться з дозволу слідчого судді, за рішенням слідчого, прокурора, який здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, а також ті, які здійснюються винятково за рішенням прокурора. За ознакою тяжкості вчиненого злочину, з метою розкриття та розслідування якого проводяться негласні



слідчі (розшукові) дії, їх можна поділити на такі групи: ті, що проводяться за тяжкими, особливо тяжкими злочинами, а також ті, що проводяться за будь-якими злочинами, незалежно від ступеню тяжкості. За суб'єктивним складом у оперативно-розшуковій діяльності проведення оперативно-розшукових заходів може здійснюватися лише уповноваженими оперативними підрозділами, а негласних слідчих (розшукових) дій – слідчим, прокурором, або, за їх дорученням, уповноваженим оперативним підрозділом. За змістом: оперативно-розшукові заходи проводяться з метою виявлення, попередження та розкриття злочину, що готується, а негласні слідчі (розшукові) дії направлені на виявлення та перевірку інформації, необхідної для розслідування вже вчиненого злочину [25].

Багаторічні пошуки адекватних засобів протидії організованих та корумпованих злочинності, вивчення позитивного світового досвіду виявлення та викриття замаскованих небезпечних злочинів сприяли законодавчому закріпленню нових засобів формування доказів у кримінальному провадженні, як негласних слідчих (розшукових) дій [26].

Зважаючи на те, що раніше слідчі органи реалізували свої функції шляхом здійснення гласної процесуальної діяльності, то категорія негласних слідчих (розшукових) дій, по суті, дозволяє вести мову про провадження на досудовому розслідуванні негласної оперативно-розшукової діяльності. Особливо використання результатів НСРД для організаційно-тактичного забезпечення провадження процесуальних дій.

Як висновок, можемо зазначити, що класифікація негласних слідчих (розшукових) дій за різними підставами має дуже важливе теоретичне та практичне значення, оскільки в процесі класифікації відображаються суттєві ознаки негласних слідчих (розшукових) дій. Також класифікація сприяє пізнанню як внутрішніх кореляційних зв'язків між окремими негласними слідчими (розшуковими) діями, так і взаємозв'язок негласних слідчих (розшукових) дій зі слідчими (розшуковими) діями та іншими процесуальними діями і на основі цього допомагає чітко розмежувати види негласних слідчих (розшукових) дій та визначити їх систему з метою ефективного проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень.

**Висновок.** Підсумовуючи викладене, значимо, що класифікація негласних слідчих (розшукових) дій як інструментів доказування у кримінальному провадженні дасть можливість згрупувати певні НСРД за їх певними ознаками, відмінними від інших, виявлення особливостей кожної із груп, і на наш погляд, це повинно сприяти розробці наукових засад використання результатів НСРД у судовому доказуванні, а також розробці науково-практичних рекомендацій для правоохоронних органів.

### Література

1. Севрук В.Г., Павленко С.О. Протидія злочинам, що вчиняються організованими групами та злочинними організаціями, сформованими на етнічній основі / В.Г. Севрук, О.С. Павленко // Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ України. 2016. № 1(98). С. 49–62.
2. Медведев О. В. Етнічна злочинність в циганському середовищі / О.В. Медведев // Право і суспільство. 2014. № 4. С. 235–241.
3. Sevruk V. Definition and classification of the ethnic crime in Ukraine / V. Sevruk // European Reforms Bulletin: scientific peer-reviewed journal. 2016. № 1. P. 64–68.
4. Бесчастний В. Кримінологічний аналіз стану злочинності в Україні / В. Бесчастний // Підприємництво, господарство і право. 2017. № 1. С. 207–213.
5. Письменний Д.П. Слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні України / Д.П. Письменний // Науковий вісник Херсонського державного університету. 2013. № 3(2). С. 143–146.
6. Сергеева Д. Б. Теоретичні, правові та праксеологічні засади використання результатів негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному процесуальному доказуванні : дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К., 2015. 556 с.
7. Павленко С. О. Шляхи удосконалення правового регулювання протидії особам, віднесеним до категорії «злочинів у законі» в Україні / С. О.Павленко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 6. Том. 3. С. 73–79.
8. Ковальова О. В. Використання науково-технічних засобів та методів у розшуковій роботі слідчого : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / О. В. Ковальова. К., 2014. 20 с.
9. Кузнецов В. В. Теорія кваліфікації злочинів : [підруч.] / В. В. Кузнецов, А. В. Савченко ; [за заг. ред. В. І. Шакуна]. К. : КНТ, 2011. 317 с.
10. Сергеева Б.Д. Щодо класифікації негласних слідчих (розшукових) дій. Вісник кримінального судочинства. 2015. № 2. С. 69–76.
11. Колесник В. А. Суб'єкти здійснення та класифікація негласних слідчих (розшукових) дій / В. А. Колесник // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ, № 1, 2013. С.129–134.
12. Лук'янчиков Є. Д. Удосконалення системи негласних слідчих (розшукових) дій / Є.Д. Лук'янчиков, Б.Є. Лук'янчиков // Проблемні питання застосування КПК України в сучасних умовах: матеріали круглого столу (Київ, 4 квітня, 2014 р.). К.: ФОП Ліпкан О.С., 2014. С. 31–33.
13. Використання інформації, яка знаходиться в операторів та провайдерів телекомунікацій, їх транспортних телекомунікаційних мережах, під час розслідування злочинів: метод. рек. / С. С. Чернявський, О. Ю. Татаров, Д. О. Алексеєва-Процюк та ін. К.: Нац. акад. внутр. справ, 2013. 70 с.
14. Шехавцов Р.М. Класифікація негласних слідчих (розшукових) дій // Р.М. Шехавцов: [Електронний ресурс]. – URL : <http://corp-iguvd.lg.ua/dl30202.html>.
15. Берназ В.Д. Правава природа, поняття та загальна класифікація негласних слідчих (розшукових) дій / В.Д. Берназ // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2013. №5. С. 226–231.
16. Музиченко О.В. Система негласних слідчих (розшукових) дій за кримінальним процесуальним за-

конодавством України / О.В. Музиченко // Науковий вісник Херсонського державного університету: серія «Юридичні науки». Випуск 3. Том 3. 2014. С. 171–176.

17. Федотова Г. В. Основні засади провадження негласних слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів у сучасному правовому полі / Г.В. Федотова, В.П. Климчук // Наука і Правоохорона. 2013. № 4(22). С. 52–58.

18. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // (зі змінами та доповненнями): [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651a-17>.

19. Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні: Інструкція, від 16 листопада 2012 року № 114/1042/516/1199/936/1687/5, затверджена наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, міністерства фінансів України, міністерства юстиції України: [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12>.

20. Колесник В.А. Негласні слідчі (розшукові) дії: кримінально-процесуальні та криміналістичні аспекти підготовки та проведення: [науково-практичний посібник] / В.А. Колесник; Академія адвокатури України. К.: Прецедент, 2014. 135 с.

21. Скулиш Є.Д. Система негласних слідчих (розшукових) дій за Кримінальним процесуальним кодексом України / Є.Д. Скулиш. Науковий вісник Чернівецького університету. 2012. Випуск 618. С. 108–114.

22. Кримінальний процес: підручник / за заг. ред. В.В. Коваленка, Л.Д. Удалової, Д.П. Письменного. К.: Центр учбової літератури, 2013. 544 с.

23. Козьяков І.М. Теоретичні основи класифікації негласних слідчих (розшукових) дій // І.М. Козьяков / Вісник Національної академії прокуратури України. 2014. № 1(34). С. 85–89.

24. Уваров В.Г. Втручання у приватне життя шляхом аудіо-, відеоконтролю // В.Г. Уваров / Право і суспільство. 2012. №5. С. 161–165.

25. Скалозуб Л. П. Співвідношення оперативного-розшукових заходів та негласних слідчих (розшу-

кових) дій. Науково-практична Інтернет-конференція 10.12.2015. Секція №5 [Електронний ресурс]. URL: [http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1162:010116-22&catid=139:5-1215&Itemid=171&lang=ru](http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1162:010116-22&catid=139:5-1215&Itemid=171&lang=ru).

26. Поняття та система негласних слідчих розшукових дій: [Електронний ресурс]. URL: <http://studopedia.info/5-22969.html>.

#### Анотація

*Ігнатюк О. В.* Класифікація негласних слідчих (розшукових) дій як інструментів доказування у кримінальному провадженні. – Стаття.

У статті присвячено увагу аналізу наукових підходів до формування критеріїв класифікації негласних слідчих (розшукових) дій як інструментів доказування у кримінальному провадженні

*Ключові слова:* негласні слідчі (розшукові) дії, оперативно-розшукова діяльність, аналіз, класифікація.

#### Аннотация

*Игнатюк О. В.* Классификация негласных следственных (розыскных) действий как инструментов доказывания в уголовном производстве. – Статья.

В статье посвящено внимание анализу научных подходов к формированию критериев классификации негласных следственных (розыскных) действий как инструментов доказывания в уголовном производстве

*Ключевые слова:* негласные следственные (розыскные) действия, оперативно-розыскная деятельность, анализ, классификация.

#### Анотація

*Ihnatiuk O. V.* Classification of unspoken investigative (investigative) actions as tools of evidence in criminal proceedings. – Article.

The article focuses on the analysis of scientific approaches to the formation of criteria for the classification of secret investigative (search) actions as instruments of evidence in criminal proceedings

*Key words:* secret investigative (wanted) actions, operational search activity, analysis, classification.

УДК 343.122(477)

*А. В. Каліновська*  
*здобувач Інституту права імені князя Володимира Великого*  
*Міжрегіональної академії управління персоналом*

### ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРОЦЕСУ ЗБИРАННЯ ТА ФОРМУВАННЯ ДОКАЗІВ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Досліджуючи обставини кримінального правопорушення, слідчий, прокурор, на яких покладено такий обов'язок його доказування (ч. 1 ст. 92 КПК України) [1] в процесі пізнання знаходяться у певному відношенні до навколишньої дійсності. У цьому відношенні можна виділити, з однієї сторони, дії (бездіяльність) правопорушника та породжені ними наслідки, з іншої – слідчого, прокурора, які володіють професійними знаннями, певним життєвим досвідом та спеціальними навичками. Третім елементом цього правового відношення є взаємодія слідчого, прокурора з навколишньою дійсністю. Зазначене положення може бути охарактеризовано в юридичному та гносеологічному аспектах. У юридичному аспекті діяльність слідчого, прокурора виражається у правовідносинах, що виникають між ними та іншими учасниками кримінального провадження у зв'язку із розслідуванням обставин кримінального правопорушення. За гносеологічним аспектом це відношення являє собою процес, змістом якого є отримання, дослідження, оцінка та використання відомостей про подію кримінального правопорушення. Вказані аспекти відношення слідчого, прокурора до дійсності нерозривно пов'язані між собою і утворюють діалектичну єдність, тому що юридична форма врегульованих законом правовідносин при проведенні досудового розслідування є обов'язковою умовою отримання доказів та впливає на їх достовірність.

Не є новиною, якщо ми зазначимо, що у теорії кримінального процесу поняття «збирання доказів» приділялося досить багато уваги, зокрема ці питання у різні роки розглядали такі учені як: Ю. В. Астаф'єв, Р. С. Белкін, В. В. Вапнярчук, А. І. Вінберг, Ю. М. Грошевий, Є. О. Доля, А. Я. Дорохов, В. І. Зажицький, В. О. Лазарева, А. М. Ларін, Л. М. Лобойко, П. А. Лупинська, О. В. Капліна, А. Р. Ратінов, С. М. Стахівський, М. С. Строгович, С. А. Шейфер, О. О. Юхно та ін. В той же час, після прийняття чинного КПК України комплексного дослідження по цим питанням не проводилось.

Збирання доказів є поняттям комплексним і повинно включати в себе виявлення (розшук, пошук), отримання, фіксацію, вилучення, збереження і оцінку доказів. Але, як слушно зауважує С. А. Шейфер, не слід спрощувати це поняття, вважаючи, що формування доказів обмежується

(розшуком, пошуком), отриманням, фіксацією, вилученням і збереженням отриманих відомостей шляхом застосування належних форм фіксації, тобто складанням протоколу за результатами допиту декількох осіб або інших слідчих (розшукових) дій. Формування доказів, в першу чергу, полягає в перетворенні первинної доказової інформації, тобто інформації, що витягується суб'єктом доказування із слідів, залишених подією [2, с. 33]. Як приклад, він наводить ситуації, коли «образи події, що зберігаються в пам'яті свідків, потерпілих, обвинувачених, підозрюваних, знання, якими володіє експерт і фахівець, – це ще не докази» [2, с. 33]. Цілком доречно, на наш погляд, вказується при цьому на значимість процесу перетворення інформації, що збереглася в слідах події, в докази за результатами застосування відповідних пізнавальних процедур.

При наведені своєї наукової позиції, яка була зроблена С. А. Шейфером, ми стикаємося з тим, що він як основу зазначає про формування доказів, замінюючи тим самим поняття «збирання доказів». Його точку зору підтримує С. М. Стахівський, який пропонує для позначення процесу додання потенційної доказової інформації процесуальній формі використовувати поняття «формування доказів», яке він вважає як тотожним поняттям «збирання доказів» [3, с. 265].

На нашу думку, поняття «збирання доказів» й «формування доказів» не є однаковими, але вони доповнюють один одного. Це по-перше, пов'язано з тим, що із етимологічної точки зору слова «збирати» та «формувати» мають майже не зовсім однакове значення, зокрема, поняття «збирати» означає поступово приєднувати, складати що-небудь одне до одного, частину до частини, а «формувати» це надавати чому-небудь певної форми або надавати чому-небудь завершеності, визначеності. По-друге, виходячи із позиції, що докази це фактичні дані, отримані у передбаченому чинним КПК України порядку, на підставі, яких слідчий, прокурор, слідчий суддя, суд встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню (ст. 84 КПК України). Тобто, доказами не можна назвати явища і предмети матеріального світу тому, що вони створюються і перетворюються в кримінальному провадженні, іншими словами – формуються. Ніхто не зможе

сперечатися із тим, що в природі дійсно немає доказів в готовому вигляді. Тому нам видається, що поняття «формування доказів» має право на самостійне існування, але більш логічно і послідовно в лексико-лінгвістичному сенсі буде все ж таки використовувати термін «збирання та формування доказів». Це не тільки не вносить термінологічну плутанину в науковий обіг, а навпаки є більш зрозумілим для практичних працівників.

У той же час, необхідно пам'ятати, що одним із важливіших елементів збирання та формування доказів у ході проведення слідчих (розшукових) дій є також правозабезпечувальним заходом, тобто дією, що наділена правовою формою та за допомогою якої слідчий, прокурор забезпечують можливість реалізації прав, наданих кримінальним процесуальним законом громадянам та особам, які беруть участь у збиранні доказів. Таким чином, збирання та формування доказів складається із виконання органами досудового розслідування пошукових, пізнавальних, посвідчувальних та правозабезпечувальних заходів [4, с. 276].

На підставі викладеного вище і на нашу думку, доцільно у частину другу статті 93 «Збирання доказів» чинного КПК України внести доповнення, які викласти у наступній редакції:

«2. Сторона обвинувачення здійснює збирання та формування доказів шляхом проведення слідчих (розшукових) дій і негласних (слідчих) розшукових дій, витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (незалежно від форм власності), службових та фізичних осіб речей, документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій та актів перевірок, проведення інших процесуальних дій, передбачених цим Кодексом». На нашу думку вказане доповнення дозволить на практиці більш зрозуміло і повно застосовувати чинне Кримінальне процесуальне законодавство України стосовно дослідженого питання.

Система засобів збирання та формування доказів на стадії досудового розслідування узагальнена для сторони обвинувачення шляхом слідчих (розшукових) дій і закріплена у положеннях ст. 93 КПК України. Водночас, за дослідженням, визначені у положеннях ст. 93 КПК України способи отримання доказів не підлягають поширювальному тлумаченню. Тому використання як доказів за результатами усіх інших дій слід визнати недопустимим у кримінальному провадженні. Це, зокрема, стосується використання так званих «нетрадиційних методів» отримання доказів до яких ми можемо віднести: застосування поліграфу; допит під гіпнозом; використання екстрасенсорних здібностей людини, та ін. Використання результатів цих дій та заходів стає неможливим тому, що вони не відповідають критеріям наукової достовірності

та законодавчо в Україні не є загально визнаними, а також не дістали закріплення у положеннях чинного КПК України чи інших законодавчих актах та не мають юридичної сили. За необхідністю ці дії можуть розглядатися лише як непроцесуальний (тактичний) варіант для пошуку джерел фактичних даних, що матимуть доказове значення за умови чіткого виконання вимог положень ст. ст. 84–89 КПК України [5, с. 277].

На підставі викладеного вище ми можемо зробити висновок, що збирання та формування доказів це комплекс здійснених суб'єктом доказування дій у рамках проведення досудового розслідування, що дають можливість виявити носії інформації які розшуковуються, сприйняти їх та перетворити в належну процесуальну форму, тобто у форму показань, висновків експерта та ін. Отже, збирання та формування доказів це процес перетворення доказової інформації у форму доказів, передбачених чинним Кримінальним процесуальним законом України.

Важливими елементами процесу збирання та формування доказів на стадії досудового розслідування є:

– виявлення доказів це їх пошук, встановлення, фіксація, звернення уваги на ті чи інші фактичні дані, що в майбутньому можуть мати доказове значення. Це початкова та необхідна стадія щодо їх збирання. Зібрати можна тільки те, що виявлено, стало відомо слідчому, прокурору. На даній стадії збирання доказів вони фактично мають справу не з доказом, а з фактичними даними, які за їх припущенням ще тільки можуть стати доказами, тобто, із відбитками події, але ще не мають процесуального статусу доказів. Саме тому виявлення таких фактичних даних вимагає їх оцінки як майбутніх доказів. Причому ця оцінка носить суто попередній характер, бо про доказове значення виявлених даних можна судити лише після їх дослідження;

– фіксація доказів це закріплення, тобто, відображення фактичних даних в установленому законом порядку, що тільки дозволяє лише після цього вважати їх доказами у кримінальному провадженні. З гносеологічної точки зору, фіксація доказів являє собою відображення із попередньо наданої оцінки їх змісту. Результат відображення повинен надавати максимально повне уявлення про об'єкт, що відображається, адекватно передавати ті його властивості та ознаки, які роблять його доказом. Повнота відображення залежить від умов і засобів відображення. Однак оскільки в даному випадку відображення являє собою цілеспрямований процес, то його повнота залежить, крім зазначених об'єктивних чинників, ще й від тих цілей, які переслідує особа, яка здійснює процес відображення. Тому відображення при фіксації носить виборчий характер: відображається

лише як і в якому обсязі, що вважає за необхідне особа, яка проводить фіксацію. Інформаційна сутність фіксації доказів повинна полягати у тому, що зокрема: проводиться перекодування доказової інформації, яка міститься в її матеріальному носії, перенесення її на засіб доказування; забезпечується збереження доказової інформації для неодноразового її використання у процесі доказування; завдяки збереженню зафіксованої порції інформації забезпечується її накопичення до меж, що висловлює повне встановлення предмета доказування, тобто, до моменту доведеності всіх обставин, що входять до предмету доказування; отримує своє матеріальне вираження відбір інформації про подію: фіксується не вся інформація, яка надходить до суб'єкта доказування, а лише відноситься до предмету доказування (належна інформація), що допускається законом (допустима інформація) і суттєва з точки зору предмета доказування; відображається не тільки доказова інформація, але й інформація про шляхи, способи і засоби її отримання як необхідна умова її допустимості у кримінальному провадженні. Але фіксація доказів, крім засвідчення фактів, переслідує мету фіксування фактичних даних. Причому на перший план в процесуальному розумінні фіксації доказів виступає процесуальна форма, засвідчення та відображення, тому процесуальне визначення поняття фіксації доказів можна вважати формальним. Звідси й поширене серед процесуалістів уявлення про фіксацію як про оформлення доказів у встановленому законом порядку, тобто надання їм законної форми. Процесуальний порядок фіксації, як правило, чітко регламентований законом, тому передбачається процесуальна форма, в яку повинні бути викладені результати фіксації, її реквізити, послідовність, спосіб залучення до матеріалів досудового розслідування результатів фіксації.

Отже, фіксація доказів це система дій по відображенню у встановлених законом формах фактичних даних, що мають значення для правильного вирішення у кримінальному провадженні, а також умов, засобів і способів їх виявлення та закріплення. З цього виходить що:

1) фіксація доказів це фізична діяльність, система дій, а не чисто розумова процедура щодо запам'ятовування будь-яких фактів, явищ, процесів;

2) об'єктом фіксації виступають не усі фактичні дані, а лише ті, на основі яких у визначеному законом порядку слідчий, прокурор, слідчий суддя і суд встановлюють наявність чи відсутність суспільно небезпечного діяння, винність особи, яка вчинила це діяння та інші обставини, що мають значення для кримінального провадження і підлягають доказуванню;

3) ця діяльність спрямована на відображення об'єкта фіксації в певних (процесуальних) фор-

мах. Отже, не будь-яка, у тому числі навіть матеріальна, форма відображення задовольняє вимогам фіксації доказів, відповідає цьому поняттю, а тільки встановлена процесуальним законом;

4) у поняття фіксації входить не тільки відображення фактичних даних, але й дій по їх виявленню, бо допустимість доказів залежить від допустимості їх джерел, засобів і способів їх виявлення та фіксування, як тих, так і інших. За для судження про їх допустимість необхідна відповідна інформація, відображення якої здійснюється при фіксації доказів;

5) оскільки фіксація доказів є процесом перетворення фактичних даних у відповідну процесуальну форму, необхідно відобразити інформацію про цей процес фіксації (про умови, які застосовувались засоби і способи фіксації), без чого неможливо досить повно і об'єктивно оцінити результати фіксації, тобто, вирішити питання про повноту й адекватність відображення.

Аналіз поняття «слідчі (розшукові) дії» свідчить про ототожнення законодавцем понять слідчих та розшукових дій слідчого, що, у свою чергу, передбачає надання слідчим діям активного пошукового характеру. Оскільки слідчі (розшукові) дії наділяються функцією отримання (збирання) доказів або перевірки вже отриманих, тобто фактичних даних, на підставі яких слідчий, прокурор, слідчий суддя і суд встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню, то, на наш погляд, найбільш точним у цьому випадку щодо визначення змісту розшукової діяльності слідчого є визначення А. С. Косенко [6]. Ми, також, підтримуємо точку зору В. І. Галагана, який до розшукових дій слідчого відносить такі слідчі дії, як допит, обшук, огляд, при проведенні яких зусилля слідчого спрямовані на встановлення тих обставин (пошук особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, його матеріальних слідів), які під час подальшого розслідування надають можливість приймати правильні процесуальні й тактичні рішення [7, с. 34]. Про активний пошуковий характер слідчих (розшукових) дій свідчить і запровадження абсолютно нового поняття «негласні слідчі (розшукові) дії», що, на думку законодавця, призведе до зближення кримінального процесу та оперативно-розшукової діяльності, тим самим розширить можливості слідчого в процесі отримання доказової бази щодо встановлення осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, та інших обставин у кримінальному провадженні, що мають значення для встановлення істини у ньому. Як зазначає М. Є. Шумило, основу слідчої діяльності під час розслідування кримінального правопорушення становить пізнавальна діяльність, що полягає у виявленні, збиранні та оцінюванні інформації

щодо події кримінального правопорушення та пошуку недостатньої інформації. Відтворення обставин злочинного діяння (бездіяльності), а також виявлення та закріплення слідів кримінального правопорушення способами, передбаченими кримінальним процесуальним законодавством України, не завжди можливо зокрема коли кримінальні правопорушення вчиняються завуальовано та професійно підготовленими особами, які нерідко в якості особистого захисту від переслідування та уникнення від відповідальності намагаються оволодіти формами і методами оперативно-розшукової діяльності. Тому вказаних цілях пошук джерел інформації вимагає проведення активних розшукових дій. Зазначене ще раз підтверджує значимість розшукових заходів саме слідчим у структурі досудового розслідування в кримінальному судочинстві [8, с. 25].

Так, згідно із положеннями ст. 246 КПК України, негласні слідчі (розшукові) дії є різновидом слідчих (розшукових) дій, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбачених КПК України. Відповідно до положень ч. 2 ст. 246 КПК України, підставою проведення негласних слідчих (розшукових) дій є випадки, коли відомості про злочин та особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб. Це свідчить про спрямованість слідчих (розшукових) дій не лише на отримання (збирання) та перевірку доказів або спростування вини відомих у кримінальному провадженні осіб, але й встановлення невідомих злочинців, потерпілих, свідків, викраденого майна, предметів злочину, отримання інформації, яка ще не відома, тобто проведення в цілому швидкого, повного та неупередженого досудового розслідування.

У кримінальному процесуальному законодавстві України не надано визначення розшукових дій, їх характеру, завдань і співвідношення з оперативно-розшуковими діями та відсутній їх перелік. Водночас поширеною є точка зору про відмінність між розшуковими та оперативно-розшуковими діями в суб'єктах їх проведення та методах проведення, оскільки розшукові дії мають гласний характер, не потребують зашифрування методів і засобів отримання інформації, тоді як оперативно-розшукові дії здійснюються із застосуванням гласних та негласних пошукових, зокрема їх суміщенням розвідувальних і контррозвідувальних заходів, а також мають значно ширші ніж у кримінальному провадженні пізнавальні завдання, оскільки спрямовані на попередження кримінальних правопорушень. Для розуміння суті й відмінностей між розшуковими та оперативно-розшуковими діями необхідно звернутись до історичного аспекту появи та запровадження у кримінальному судочинстві вищевказаних понять. Як зазначає К. М. Оль-

шевський, термін «оперативно-розшукова діяльність» був введений у 1958 р. з прийняттям Основ кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік. До 1958 р. в нормативних актах та спеціальній літературі для визначення негласної діяльності спочатку вживали терміни «негласне розслідування», потім «оперативно-розшукова робота» або «кримінальний розшук», пізніше – «агентурно-оперативна робота» або «оперативна робота». Запровадження у чинному Кримінальному процесуальному кодексі України поняття «негласні слідчі (розшукові) дії» знову свідчить про поєднання термінів «негласне» і «розслідування». Водночас негласність досягається дотриманням принципу конспірації та застосуванням спеціальних оперативно-розшукових сил, засобів і методів [9, с. 77].

Вивчення змісту й переліку негласних слідчих (розшукових) дій, запроваджених главою 21 «Негласні слідчі (розшукові) дії» КПК України, що проводяться слідчим або за його дорученням працівниками оперативного підрозділу, свідчить, що вони майже збігаються з оперативно-розшуковими заходами, передбаченими ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [10]. Тому, В. І. Василичук та А. М. Калюк зазначають, що запровадження негласних слідчих (розшукових) дій означає поєднання кримінальної процесуальної та оперативно-розшукової діяльності, а тому, на їх думку, вбачається недоцільним, з огляду на певні відмінності основних принципів провадження у кримінальному провадженні (гласність, рівність учасників провадження тощо) та оперативно-розшукової діяльності (конфіденційність, конспіративність, поєднання гласних та негласних оперативно-розшукових заходів), повноважень суб'єктів зазначених видів діяльності, правових наслідків результатів діяльності тощо [11, с. 57–58].

Всупереч попередньої думки, в ході дискусії Є. Д. Скулиш, досліджуючи питання системи негласних слідчих (розшукових) дій, указав на те, що введення до системи досудового розслідування правового інституту негласних слідчих (розшукових) дій є надзвичайно прогресивним кроком законодавця, що спрямовано на її удосконалення [12], що ми підтримуємо. Доцільність та навіть необхідність застосування можливостей негласних слідчих (розшукових) дій як процесуальної форми ОРД у кримінальному провадженні не викликає сумніву. Адже без використання негласних, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що застосовуються у процесі підготовки та проведення негласних слідчих (розшукових) дій, вказані дії позбавленні сенсу та фактичної можливості досягнення мети їх проведення отримання або перевірки доказів у конкретному кримінальному провадженні. Визначена законом форма прове-

дення негласних слідчих (розшукових) дій через заборону розголошення поза встановленим порядком факту та методів проведення: по-перше забезпечує захист охоронюваних законом суспільних відносин, зокрема, державної таємниці, прав свобод та законних інтересів особи; по-друге створює передумови для досягнення мети проведення дії, як наслідок можливості використання у конкретному кримінальному провадженні її результатів – отриманих фактичних даних.

Таким чином, слід наголосити, що збирання та формування доказів є найважливішою базовою складовою процесу доказування, що володіє пізнавальною та посвідчувальною стороною. Пізнавальна діяльність (враховуючи, що доказ є відображенням кримінального правопорушення в навколишньому світі), полягає у виявленні, відображенні слідів, залишених в навколишньому світі подією вчинення кримінального правопорушення у свідомості суб'єктів доказування, в сприйнятті ними інформації, а посвідчувальна діяльність є не тільки надання відомостям належної процесуальної форми, а й відображенням інформації про сам процес збирання доказів.

### Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
2. Шейфер С. А. Следственные действия. Система и процессуальная форма. Москва: Юрид. лит., 1981. 190 с.
3. Стахівський С. М. Теорія і практика кримінально-процесуального доказування: монографія. Київ, 2005. 272 с.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. / О. М. Бандурка, Є. М. Блажівський, Є. П. Бурдоль та ін.; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова. Харків: Право, 2012. Т. 1. 768 с.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар / відп. ред. С. В. Ківалов, С. М. Міщенко, В. Ю. Захарченко. Харків: Одісей, 2013. 1104 с.
6. Косенко А. С. Розыскные действия в советском уголовном процессе: учеб. пособ. Хабаровск: Хабаровск. высш. шк. МВД СССР, 1989. 43 с.
7. Галаган В. І. Використання у доказуванні результатів негласних слідчих (розшукових) дій. *Становлення системи негласного розслідування у кримінально-процесуальному законодавстві України*: матеріали кругл. столу (Київ, 7 жовт. 2011 р.). Київ: Вид. ФОП Ліпкан О. С., 2011. С. 33–37.
8. Шумило М. Є. Оперативно-розшукові і слідчі дії: взаємозв'язок і робітність (гносеологічна і правова природа). *Становлення системи негласного розслідування у кримінально-процесуальному законодавстві України*: матеріали кругл. столу (Київ, 7 жовт. 2011 р.). Київ: Вид. ФОП Ліпкан О. С., 2011. С. 24–27.
9. Ольшевський К. М. Щодо поняття та сутності негласного розслідування дій. *Становлення системи негласного розслідування у кримінально-процесуальному законодавстві України*: матеріали кругл. столу

(Київ, 7 жовт. 2011 р.). Київ: Вид. ФОП Ліпкан О. С., 2011. С. 77–79.

10. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.

11. Василичук В. І., Калюк О. М. Деякі проблеми поєднання кримінально-процесуальної та оперативно-розшукової діяльності з огляду проекту кримінально-процесуального законодавства. *Становлення системи негласного розслідування у кримінально-процесуальному законодавстві України*: матеріали кругл. столу (Київ, 7 жовт. 2011 р.). Київ: Вид. ФОП Ліпкан О. С., 2011. С. 57–60.

12. Скулиш Є. Д. Система негласних слідчих (розшукових) дій за кримінальним процесуальним кодексом України. *Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство*. 2012. Вип. 618. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Vnapu/2012\\_2/03Skuli.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vnapu/2012_2/03Skuli.pdf).

### Анотація

**Калиновська А. В. Поняття та сутність процесу збирання та формування доказів у кримінальному провадженні.** – Стаття.

У статті проаналізовано загальнотеоретичні положення щодо сутності процесу збирання та формування доказів у кримінальному провадженні. Визначено важливі елементи процесу збирання та формування доказів на стадії досудового розслідування та запропоновано зміни до КПК України. Виокремлені засоби, які відповідають процесуальному способу збирання та перевірки доказів, його формам, методам і тактичним операціям. Серед способів збирання та формування доказів на стадії досудового розслідування окремо розглянуто слідчі (розшукові) дії. Запропоновано процесуальну систему збирання та перевірки доказів. Надана процесуальна форма збирання та перевірки доказів, яка повинна бути встановлена на етапах кримінального процесу.

**Ключові слова:** докази, доказування, збирання, формування, кримінальне провадження, досудове розслідування, слідчі (розшукові) дії.

### Аннотация

**Калиновская А. В. Понятие и сущность процесса сбора и формирования доказательств в уголовном производстве.** – Статья.

В статье проанализированы общетеоретические положения о сущности процесса сбора и формирования доказательств в уголовном производстве. Определены важные элементы процесса сбора и формирования доказательств на стадии предварительного расследования и предложены изменения в УПК Украины. Выделены средства, которые соответствуют процессуальному способу сбора и проверки доказательств, его формам, методам и тактическим операциям. Среди способов сбора и формирования доказательств на стадии предварительного расследования отдельно рассмотрены следовательские (розыскные) действия. Предложена процессуальная система сбора и проверки доказательств. Предоставлена процессуальная форма сбора и проверки доказательств, которая должна быть установлена на этапах уголовного процесса.

**Ключевые слова:** доказательства, доказывание, сбор, формирование, уголовное производство, досудебное расследование, следовательские (розыскные) действия.

### Summary

**Kalinovska A. V. The concept and essence of the process of gathering and generating evidence in criminal proceedings. – Article.**

The article analyzes the general theoretical provisions regarding the nature of the process of gathering and generating evidence in criminal proceedings. Important elements of the process of gathering and generating evidence at the pre-trial stage are identified and proposed changes to the CPC of Ukraine. Means appropriate to the

procedural method of collecting and verifying evidence, its forms, methods and tactical operations are distinguished. Among the methods of collecting and generating evidence at the pre-trial stage are investigative (investigative) actions. A procedural system for collecting and verifying evidence is proposed. A procedural form of collection and verification of evidence is provided, which must be established at the stages of criminal proceedings.

*Key words:* evidence, evidence, collection, formation, criminal proceedings, pre-trial investigation, investigative (investigative) actions.



УДК 343.1

*М. М. Коцур*  
адвокат, об'єднання адвокатів  
м. Київ

## ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ ТА ФУНКЦІ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗЛОЧИНИ У СФЕРІ НЕЗАКОННОГО ОБІГУ НАРКОТИКІВ

**Актуальність теми** пов'язана з необхідністю проведення в Україні боротьби з незаконним обігом наркотиків, яке набуло загрозливого стану. Використання наркотичних засобів становить серйозну загрозу для безпеки держави, здоров'я і благополуччя населення. Суспільна небезпека таких дій полягає в тому, що в нього включається широке коло учасників, починаючи з багатих дилерів, які отримують надприбутки до бідних розповсюджувачів. Юридичною наукою давно встановлено наявність прямої залежності між вживанням наркотиків і зростанням рівня злочинності. З цієї причини використання норм кримінальної відповідальності є серйозним інструментом протидії суспільства процесу розповсюдження наркотичних засобів.

**Аналіз публікацій** показує, що питання використання норм кримінальної відповідальності є темою наукових розробок, які проводилися С.А. Бандурко, В.Н. Курченко, А.А. Музикою, Є.В. Фесенко, М.П. Селівановим, І.П. Лановенко, Н.А. Мірошниченко, А.М. Бабенком та ін. При цьому такі теоретичні питання як принципи та функції кримінальної відповідальності у цій сфері не отримали свого повного та комплексного розгляду. Виходячи з цього, виникла необхідність системно дослідити ці поняття та з'ясувати їх зміст.

**Метою роботи** є дослідження поняття на функцій кримінальної відповідальності за незаконний обіг наркотичних засобів.

**Викладення матеріалів дослідження** необхідно розпочати з того, що в одному з елементів протидії цьому негативному явищу є застосування норм кримінальної відповідальності, що втілюють регулятивну силу права, юридичні обов'язки, заборони та покарання. Дана категорія являє собою інструмент, за допомогою якого підтримується законність, задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується процес протидії злочинності та деградації конкретних осіб. В юридичній науці існує достатньо широкий діапазон поглядів на поняття кримінальної відповідальності. Одна група авторів ототожнює її з кримінальним покаранням, інша – розглядає її як конкретні кримінально-правові відносини. В цілому кримінальна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, яке у вузькому, спеціально правовому значенні тлумачиться як відповідна реакція держави на вчинене правопорушення.

Такий стан речей пов'язано з тим, що суспільство потребує унормування гармонізації відносин з метою забезпечення правопорядку, життєдіяльності, стабільних економічних, соціальних культурних та недопущення розповсюдження наркотичних засобів.

В юридичній науці накопичено значний масив матеріалу стосовно поняття відповідальності та її таких аспектів як – громадянина перед державою; державою перед громадянином та особи – за свої вчинки. Починаючи з давніх часів Платон, Сократ, Солон, Григорій Неокесарійський, середньовічні мислителі та науковці епохи Просвітництва, Нового часу розглядали дане поняття та формували різні доктрини стосовно його трактування. Підсумовуючи ці погляди В.К. Грищук вказує, інститут відповідальності дає змогу створити додаткові важелі стримування та противаги влади, пом'якшити її автократичні прояви, обмежити можливості зловживання за допомогою підкорення її закону та забезпечити правопорядок [1, с. 174]. В свою чергу, А.Н. Тарбагаєв вказує, що дана категорія являє собою міжгалузевий інститут, який істотно коректує механізм правового регулювання [8, с. 103]. Розглядаючи інститут кримінальної відповідальності науковець вказує на складний характер даного інституту, який базується на введенні до тексту законів значної кількості ознак, бланкетних норм та інших конструкцій.

Іншої точки зору на дане поняття дотримується Р.В. Вереша, який вказує на ту обставину, що кримінальна відповідальність чітко індивідуалізується в залежності від низки приписів кримінального закону [12, с. 35]. Значну увагу даній проблемі приділив О.О. Дудоров, який вважає, що концепція позитивної кримінальної відповідальності пов'язана з ст. 68 Конституції України, згідно якої кожен громадянин зобов'язаний неухильно додержуватися законів України, не посягати на права та свободи, честь та гідність інших людей [13, с. 703].

У сфері боротьби з наркозлочинністю при формуванні поняття кримінальної відповідальності необхідно враховувати низку особливостей. Одним з них є висока суспільна небезпека наркоманії, яка виражається в нанесенні значного матеріального збитку суспільству, втрати працездатної частини населення, фізичної і психічної деградації особистості. Виходячи з цього в криміналь-

них кодексах багатьох країн значна увага приділяється кримінальній відповідальності осіб, що займаються продажем, розповсюдженням, перевезенням чи пересиланням таких речовин, які являють собою основну дієву ланку цього процесу. Другою особливістю боротьби з наркозлочинністю є використання загально-профілактичних заходів, до яких відносяться лікування хворих осіб, ведення роз'яснювальної роботи, посилення впливу на неповнолітніх, які допускають вживання зазначених засобів. Таким чином, кримінальну відповідальність у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин слід розуміти як заснований на нормах кримінального права обов'язок особи, що вчинила злочин у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, піддаватися несприятливим кримінально-правовим наслідкам, в число яких включається лікування таких осіб від наркозалежності. При цьому необхідно зазначити, що кримінальна відповідальність пов'язана з формою реалізації державою правоохоронних норм, елементом яких є заходи з запобігання таких злочинів. Реалізація норм кримінальної відповідальності базується на принципах права, які надають їм логічність, послідовність та збалансованість. Як вказує О.Ф. Скакун, під принципами права розуміються об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [9, с. 221].

Даний підхід дозволяє визначити наступні принципи кримінальної відповідальності за незаконний обіг наркотичних засобів: 1) законності; 2) рівності громадян перед законом; 3) вини;

4) справедливості; 5) індивідуалізації покарання; 6) гуманізму; 7) невідворотності кримінальної відповідальності (рис. 1).

1) Принцип *законності* знаходить свою реалізацію в тому, що караність злочинів у сфері боротьби з наркоманією визначається на підставі закону, якій чітко визначає діяння та їх ознаки, скоєння яких передбачає кримінальну відповідальність (рис. 1). Даний принцип, пов'язаний з цією обставиною, що наркоманія наносить суспільству значний матеріальний збиток тому спеціальні міри, прийняті державою забезпечують режим законності і стабільного правопорядку в суспільстві. Даний принцип пройшов складну історичну динаміку. В перші роки радянської влади поняття законності було пов'язано з ідеологічними настановами, згідно яких, будь-яке порушення тодішнього законодавства розглядалось як злочин проти радянської влади. Тому перші нормативно-правові акти, прийняті у цій сфері базувались на Постанові Ради Народних Комісарів (РНК) Радянської Росії «Про червоний терор» від 05.09.1918 р., згідно якої законними вважались дії органів ВНК, Воєнно-Революційних трибуналів та т.з. «Триік», які виносили свої рішення на підставі власного розуміння даного принципу. В сьогоденній Україні його реалізація базується на положеннях, розділу XIII Кримінального Кодексу України 2001 р., в якому закріплено складна система кримінальної відповідальності за злочини, пов'язані з наркотичними засобами, одним з елементів якої є наявність значного числа підзаконних нормативно-правових актів, які дають змогу встановити ознаки злочинів у цій сфері. До їх числа відносяться Постанови, Накази,

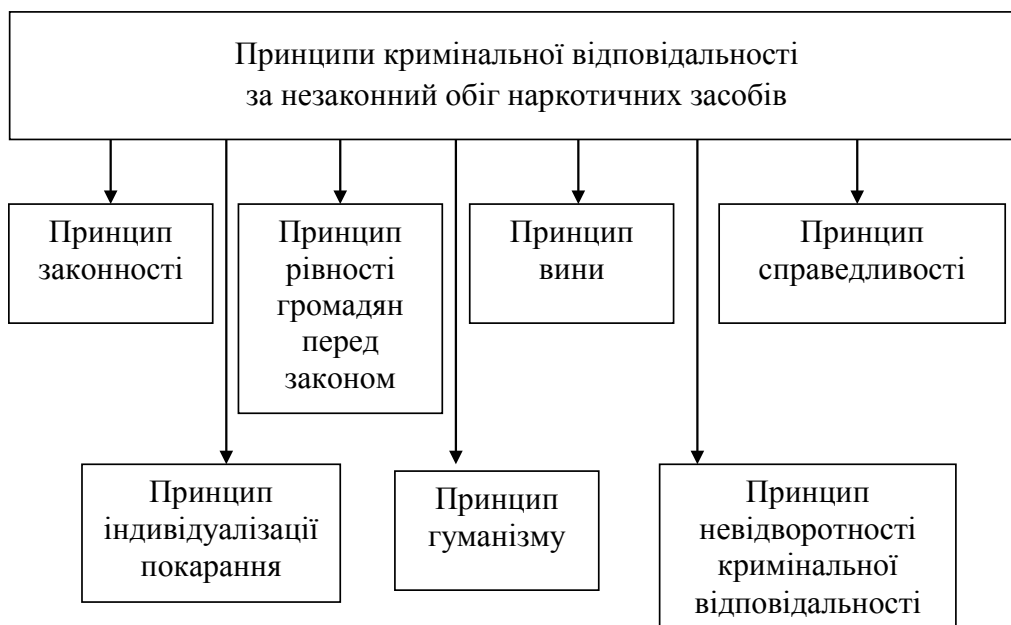


Рис. 1. Принципи кримінальної відповідальності

Інструкції, інші документи видані Міністерством Охорони здоров'я іншими відомствами, які стосуються наступних питань. Це ввезення на територію України незареєстрованих лікарських засобів, правил виписування рецептів на лікарські засоби і виробу медичного призначення, порядку відпуску лікарських засобів, порядку зберігання, обліку та знищення рецептурних бланків. Тому у розділі XIII КК України «Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення» міститься примітка, в якій вказується на поняття великого та особливо великого розміру наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, які визначаються спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у галузі охорони здоров'я.

2) Принцип *рівності громадян перед законом* має важливе значення в сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків (рис. 1). Особлива важливість даного принципу пов'язана з тією обставиною, що на сьогодні склалася ситуація, коли до скоєння таких злочинів залучаються діти, жінки, серед яких є вагітні, чи ті які мають на вихованні неповнолітніх та багато дітей, а також часто використовуються особи з обмеженими можливостями. Виходячи з цього суди змушені приймати достатньо «м'які» санкції до таких осіб, за якими фактично стоять конкретні наркоділери. Наприклад за даними А.А. Бова, співвідношення засуджених чоловіків і жінок за ст. 307 КК складає 59 та 41%, а за ст. 310 таке співвідношення переставляє собою 24 та 76% [5, с. 81]. Таким чином, серед засуджених осіб за ст. 307 «Незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, пересилання чи збут таких речовин», абсолютну більшість складають чоловіки, а за ст. 310 «Посів або вирощування снотворного маку або коноплі» – жінки, число яких майже у 3 рази більше ніж чоловіків. Не зважаючи на цю обставину, ці дії являють собою небезпечний злочин, покарання за який повинно ґрунтуватися на даному принципі.

Інтерес викликає та обставина, що в перші роки радянської влади значна кількість випадків застосування наркотичних речовин, як вказує Н.А. Артеменко, приходилася на красноармійців та революційних матросів, які з однієї сторони підтримували радянський режим, а з іншої – використовували та розповсюджували конфісковані ними же наркотичні засоби [11, с. 96]. Цілком зрозуміло, що з цієї причини нікого з них не притягували до відповідальності за використання наркотичних засобів.

Не зважаючи на низку особливостей, даний принцип у сфері боротьби з наркозлочинністю визначає рівність всіх громадян перед законом не приймаючи до уваги стать, сімейний стан, служ-

бове становище, релігійні переконання, місце проживання, мовних або інших ознак.

3) Принцип *вини* ґрунтується на тому, що особа підлягає кримінальній відповідальності за суспільно-небезпечні дії (бездіяльність) у суспільно-небезпечні наслідки, що настали, щодо яких встановлена вина (рис. 3). Злочини, у сфері пов'язаної з наркоманією, представляють собою дуже небезпечні дії, з причини того, що їх наслідками є деградація осіб, втрата суспільством працездатних робітників, лікування та реабілітація таких осіб потребує значних коштів.

Принцип *вини* відображає як особливості предмета регулювання кримінального права, визначаючи необхідну ознаку юридичного факту пов'язаного з незаконним обігом наркотичних засобів, що породжує кримінальні правовідносини. З іншої сторони даний принцип тісно пов'язано з методом кримінально-правового регулювання, сутність якого полягає в тому, що вина особи в здійсненні злочину є необхідною умовою її кримінальної відповідальності. Разом з цим в процесі становлення *вини* виникають випадки, коли особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її *вину* не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. З цієї точки зору, розгляд справ пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів потребує точного встановлення осіб, які є основною ланкою цього процесу.

4) принцип *справедливості* має давню історичну традицію в юридичній науці (рис. 1). Дане поняття формувалося в процесі розвитку суспільства, починаючи з первісного стану та продовжується у теперішні часи. Наприклад, Вавилонський цар Хаммурапі, який проголосив себе царем справедливості, у своєму підсумковому слові до кодексу законів ствердив: «Ось справедливі закони, які встановив Хаммурапі ... Щоб сильний не пригнічував слабшого, щоб виявити справедливість сироті і вдові, щоб у Вавилоні... виносити рішення країни і пригніченому виявити справедливість» [3, с. 51-52]. З цього наскального напису добре просліджується процес зародження даної категорії та її завдання, як інструменту забезпечення справедливості у суспільстві. Відомий український науковець Л.В. Багрій-Шахматов вказував, що система кримінально-правових заходів має будуватися на основі низки принципів, серед яких окремо виділив принцип справедливості [10, с. 180]. Даний принцип знайшов своє відображення у змісті КК України, який передбачає що єдиною підставою кримінально-правової відповідальності людини є вчинення неї суспільно-небезпечного діяння, яка містить склад злочину. Наприклад, ст. 309 передбачає відповідальність за такі діяння, як виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, пе-

ревеження чи пересилку наркотичних засобів без мети збуту. Так санкції, у вигляді штрафу від 50 до 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян або обмеженням волі, або позбавленням волі на строк до 3 років є справедливим покаранням осіб, які скоїли такі злочини. У разі посилення суспільної небезпечності такого злочину, тобто вчинення таких дій повторно або за попередньою змовою групою осіб даний принцип реалізується у тому, що санкція посилюється до позбавлення волі от 2 до 5 років. Тобто законодавець використав принцип справедливості того, що на перший раз виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення або пересилання наркотичних засобів карається достатньо м'якою санкцією, яка передбачає навіть штраф, а в разі повторення такої дії та у разі наявності злочинного формування кримінальна відповідальність стає більш суворою.

5) Принцип *індивідуалізації покарання* ґрунтується на ст. 65 КК України, в якій вказується, що індивідуалізація покарання ведеться на чіткому дотриманні даної категорії судом (рис. 1). Індивідуалізація є однією з найважливіших кримінально-правових ідей, яка ґрунтується на цілях покарання й виходить із того, що не може бути двох абсолютно однакових злочинів і злочинців. Даний принцип постійно порушувався в часи Громадянської війни та перші роки радянської влади. Так, 06.10.1918 р. був прийнятий Декрет ВЦВК Радянської Росії «Про підсудність революційних трибуналів», згідно якого покаранню за спекуляцію, до якої відносилась продаж наркотичних засобів, призначалася без будь-якої індивідуалізації. Тобто, революційний трибунал міг встановити покарання, навіть у вигляді розстрілу, будь-яким підозрілим особам, число яких не мало значення, звинувачених у таких злочинах, а його рішення підлягало негайному виконанню.

Завдання суду під час індивідуалізації покарання у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, полягає у тому, щоб встановити ознаки караних діянь та визначити конкретне покарання конкретній особі. Наприклад, незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення або пересилання прекурсорів, є складним процесом, який потребує залучення значної кількості осіб, багато з яких можуть не знати про кінцеву ціль таких дій. Входячи з цього законодавець вказує на необхідність чіткої індивідуалізації конкретних осіб, які організували, забезпечували такий процес та розуміли негативні наслідки таких дій. На практиці виникають ситуації, коли такі дії організуються та проводяться групою осіб, тому закон Ч. 3 ст. 311 передбачає за такі дії покарання у вигляді позбавлення волі на строк від 5 до 8 років. Принцип індивідуалізації покарання знаходить свою прояву у Ч. 4 ст. 311, яка встановлює, що особа, яка добровільно здала прекурсори

або інші речовини, які необхідні для виробництва або виготовлення наркотичних засобів та вказала джерело їх придання, звільняється від кримінальної відповідальності. У цьому проявляється безпосередній зв'язок між визначенням виду і розміру покарання та індивідуальними характеристиками особи, з урахуванням яких можливий ефективний карально-виправний вплив на засудженого.

6) принцип *гуманізму* у юридичній науці тісно пов'язаний з філософським та культурним значенням цього поняття (рис. 1). В основі гуманізму знаходиться етика, яка визначає певне місце людини в середовищі, з цим пов'язано розуміння гідності людини, її сутності як творчої діяльної особистості, яка за допомогою своєї активності і діяльності реалізує свободу, індивідуальність. Принцип гуманізму пов'язаний з необхідністю додержання прав людини, з повагою до людської гідності, зрозумінні що її життя та здоров'я є основою розвитку суспільства. Як вказує А.А. Музика, розвиток кримінального законодавства за злочини у сфері незаконного обігу наркотичних засобів являє собою постійне чергування періодів гуманізації та посилення відповідальності у цій сфері [4, с. 66]. Прикладом такого документу є Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності», який передбачав значне пом'якшення відповідальності у цій сфері.

Гуманізм стосовно кримінальної відповідальності за злочини, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів, означає, що не зважаючи на суспільно-небезпечність таких діянь, право повинно враховувати цінність людської особистості, її права на свободу, розвиток і постійне вдосконалення. Реалізацію принципу гуманізму можна дослідити на прикладі заміни кримінального покарання на лікування в спеціальних наркологічних установах. Важливим заходом протидії наркотичній залежності стало відкриття у 1925 р. при Московському психоневрологічному інституті першого в Радянському Союзі Наркологічного Диспансеру, до яких направлялися особи, з метою лікування від наркозалежності, поступово такі заклади були відкриті в більшості населених пунктів тодішнього СРСР.

Таким чином, принцип гуманізму забезпечує людині, яка порушила законодавства у сфері незаконного обігу наркотиків, можливість лікування і повернення до повноцінного суспільного та особистого життя.

7) Принцип *невідворотності кримінальної відповідальності* за незаконний обіг наркотичних засобів виявляється у двох наступних позиціях (рис. 1). По-перше, будь-яка особа, в протиправних діяннях якої є склад злочину, передбачених нормами КК України 2001 р., повинна понести

за них кримінальну відповідальність. Також закон допускає в окремих випадках, звільнення від кримінальної відповідальності та заміну покарання більш м'яким. По-друге, така особа не може бути покарана за один і той самий злочин двічі (ч. 3 ст. 2 КК). Основною ідеєю даного принципу є його запобіжний, стримуючий вплив, який повинен вплинути на правосвідомість осіб і утримати від вчинення злочину. Це пов'язано з тим, що значна кількість осіб, які займаються виготовленням та розповсюдженням наркотичних засобів, сподіваються на те, що їх діяння не набудуть широкого розголосу у суспільстві. Не зважаючи на це, кожна особа, що вчинила злочин, пов'язана з оборотом наркотичних засобів, повинна понести покарання, але жоден невинний не може бути засудженим. Втілення даного принципу пред'являє великі вимоги до роботи правоохоронних органів, вимагає об'єктивності, гласності, вмільо поставленій правовій пропаганді, метою розповсюдження знань стосовно негативних наслідків використання наркотичних речовин. Важливе значення у реалізації цього принципу грають Міжнародні договори у сфері наркозлочинності ратифіковані Україною, які передбачають видачу злочинців, які спробують уникнути від правосуддя, перебуваючи на території інших держав. Так, на підставі Віденської конвенції, яка регламентує взаємодію компетентних органів Сторін з питань видачі злочинців (ст. 6), надання взаємної юридичної допомоги (ст. 7), передачу матеріалів (ст. 8) та інших форм співробітництва, включаючи підготовку кадрів (ст. 9), а також допомогу для держав транзиту, через території яких переміщуються незаконні наркотичні засоби (ст. 10) передбачено екстрадицію таких осіб в країни де було скоєно злочин.

В цілому, на підставі принципів кримінальної відповідальності доцільно розробити та удосконалити комплекс засобів, з метою забезпечення правопорядку та недопущення розповсюдження наркотичних засобів в суспільстві.

Кримінальна відповідальність у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків являє собою складний комплексний феномен, а її реалізація

ґрунтується на використанні низки функцій. За їх допомогою проходить процес забезпечення законності та притягнення до відповідальності осіб, які скоїли злочини, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів. При цьому в теорії кримінального права визначаються наступні п'ять видів функцій, які можуть бути використані при розгляді кримінальної відповідальності у даній сфері: 1) регулятивна; 2) превентивна; 3) каральна; 4) відновлювальна; 5) виховна.

Так, *регулятивна* функція передбачає фіксацію в кримінально-правових нормах підстави реалізації кримінальної відповідальності за незаконний обіг наркотиків та визначення кримінально-правового статусу особи, яка підлягає такій відповідальності (рис. 2). В процесі свого розвитку дана функція пройшла складну динаміку, від достатньо примітивних та жорстких норм, які діяли в часи існування Радянської Росії, до підготовлених на високому рівні юридичної техніки положень КК України 2001 р. Так, 31 червня 1918 р. був прийнятий Препис РНК Радянської Росії «Про боротьбу зі спекуляцією кокаїну», згідно якого підрозділи Надзвичайної Комісії та Робоче-Селянської міліції мали право притягати будь-яких осіб до кримінальної відповідальності за розповсюдження наркотичних засобів та мали право у випадку опору з їх боку застосовувати таку міру, як розстріл на місці.

Сьогодні реалізація регулятивної функції здійснюється на підставі Кримінального Кодексу України, в якому у розділі XIII передбачено 16 складів злочину у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, або прекурсорів. На додаток до цього регулятивна функція реалізується на підставі численних постанов Кабінету Міністрів, Міністерства охорони здоров'я України, які регламентують процес видачі, зберігання, використання в якості медичних препаратів таких речовин.

*Превентивна* функція кримінальної відповідальності у даній сфері складається з двох взаємозв'язаних складових (рис. 2). По-перше, спеціального превентивного впливу, якій полягає



Рис. 2. Функції кримінальної відповідальності

в утриманні особи від вчинення нового злочину та створення у суспільстві умов недопущення таких дій. Так, наприклад, сьогодні в Україні проводиться політика стосовно суворої регламентації та ускладненню порядку отримання наркотичних засобів. Правовою основою такого підходу є Постанова Кабінету Міністрів України від 03 квітня 2009 року № 589 «Загальний порядок здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні», яка значно ускладнює порядок умов пов'язаних з виробництвом, зберіганням, перевезенням, придбанням, ввезенням на територію України, з метою недопущення їх незаконного використання. Важливу роль у породженні наркозлочинності відіграла Комплексна програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки шляхом здійснювання заходів по організації проведення семінарів та роз'яснювальної роботу з питань профілактики правопорушень.

По-друге, впливу, який створює у суспільстві систему недопущення розповсюдження наркотичних речовин. Так, 27 жовтня 1934 р. була прийнята Постанова РНК СРСР «Про заборону посівів опійного маку та індійської коноплі», згідно якої заборонялося проводити такі посіви, а до Кримінального Кодексу Радянської Росії та союзних республік було внесені доповнення стосовно покарань у вигляді позбавлення волі на термін до 2 років чи виправно-трудових робіт на строк до 1 року з обов'язковою конфіскацією таких посівів.

На нинішньому етапі розвитку права дана функція знайшла реалізації в Наказі МОЗ України 19.07.2005 р. № 360 «Про затвердження Правил виписування рецептів на лікарські засоби і виробу медичного призначення», Порядку відпуску лікарських засобів і виробів медичного призначення з аптек та їх структурних підрозділів, Інструкції про порядок зберігання, обліку та знищення рецептурних бланків. Як вказує А. М. Бабенко, функції регіональної системи запобігання злочинності можуть бути представлені у вигляді певної ієрархії [7, с. 277]. При цьому особливість злочинів у цій сфері полягає у тому, що кожен з них знаходить свій прояв на цих рівнях, тому реалізація превентивної функції потребує створення ефективної системи протидії таким злочинам.

*Каральна* функція кримінальної відповідальності за злочини у сфері обігу наркотичних засобів має своїм завданням позбавлення особи, яка вчинила такі дії, різноманітних благ, прав, свобод (рис. 2). Значний інтерес у сфері реалізації кримінальної відповідальності за незаконний обіг наркотиків є позиція Ю.В. Бауліна, який вказує, що кримінальна відповідальність являє собою загрозу з боку держави, стосовно особи котра вчинить злочин [2, с. 33]. Дана функція знаходить свій прояв конфіскації майна та права обіймати пев-

ні посади та займатися певною діяльністю. Прикладом реалізації такої функції є Декрет РНК Радянської Росії «Про боротьбу зі спекуляцією» від 28.02.1918 р., який був направлений на боротьбу зі спекуляцією, одним із предметів якого були наркотичні засоби. Даний нормативно-правовий акт передбачав за такі дії сурові санкції, в число яких входило: розстріл на місці, передачу справи Воєнно-Револьюційному Трибуналу, який мав право встановити покарання на свій розсуд. В діючому КК України 2001 р. розділ XIII реалізує каральну функцію шляхом встановлення широкого діапазону покарань, в число яких входить позбавлення волі на терміни від 2 до 15 років, від 2 років – ч. 2, ст. 309; до 15 років – ч. 2, ст. 306.

*Відновлювальна* функція кримінальної відповідальності у даній сфері реалізується шляхом приведення в первинний стан порушених суспільних відносин, соціальних зв'язків, правовідносин, чи у загальному вигляді – утвердження соціальної справедливості (рис. 2). На практиці дана функція знаходить свій вираз у поверненні особи, яка припинила використовувати наркотичні засоби у нормальне суспільство, відновлення трудової діяльності та стосунків у родині. При цьому зафіксовано багато випадків, коли особи, які раніше вживали наркотичні засоби, починають проводити активну громадську діяльність, пов'язану з протидією використанню наркотичних засобів. Важливим напрямком відновлювальної функції є участь особи, яка позбулася наркозалежності є участь у міжнародних програмах, які проводяться в Україні з метою протидії цьому негативному явищу. Наша країна бере активну участь у діяльності Управління ООН з наркотиків та злочинності, пріоритетними напрямками такого співробітництва є боротьба з нелегальним розповсюдженням наркотиків, запобігання ВІЛ/СНІД-інфекції, реабілітація інфікованих наркозалежних пацієнтів. Так, в ході 55-ї сесії Комісії з наркотичних засобів делегація України внесла ініціативу щодо започаткування програм, спрямованих на лікування, реабілітацію та соціальну реінтеграцію наркозалежних осіб, які звільняються з місць відбуття покарання. Дана програма включає розділ з запобігання вживанню наркотиків, лікування, реабілітації та альтернативного розвитку: розробка стратегій та новітніх програм лікування та реабілітації наркозалежних, превентивні заходи, пропагандистсько-освітня діяльність, сприяння програмам альтернативного розвитку.

*Виховна* функція кримінальної відповідальності за незаконний обіг наркотичних речовин базується реалізується за допомогою впливу на моральний стан таких осіб, їх правосвідомість та цінності орієнтації (рис. 2). Важливим елементом такої діяльності є організації семінарів, круглих столів, обговорень присвячених даній проблемі.

Така діяльність ґрунтується на затвердженому Урядом України «Плану заходів МОЗ» з реалізації стратегії державної політики щодо наркотиків. До їх числа відносяться профілактика вживання наркотиків, лікування та реабілітація людей з психічними та поведінковими розладами, внаслідок вживання психотропних речовин. Значна увага приділяється проведенню лекцій у вищих навчальних закладах, технікумах, коледжах, школах, завданням яких є висвітлення негативних наслідків використання наркотичних речовин, у вигляді фізичної та психічної деградації, підвищення вірогідності скоєння злочинів з метою отримання засобів для придбання таких речовин.

Таким чином, підводячи підсумок розгляду функцій кримінального права, необхідно зазначити, що на їх підставі проходить реалізація мір кримінальної відповідальності, які направлені не тільки на покарання таких осіб, а також на повернення їх до суспільства, якому вони можуть принести користь.

За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні **висновки**:

1. На підставі розгляду різних підходів, сформульованих науковцями, з урахуванням особливостей таких злочинів запропоновано поняття кримінальної відповідальності в сфері незаконного обігу наркотичних засобів.

2. Розглянуто зміст принципів кримінальної відповідальності за злочини пов'язані з незаконним обігом наркотиків, до числа яких відносяться законність, рівність, вина, справедливість, індивідуалізація, гуманізм, невідворотність кримінальної відповідальності. Показано їх трансформацію в процесі розвитку кримінальної відповідальності у даній сфері з урахуванням особливостей таких злочинів.

3. Доведено, що за допомогою системи функцій проходить реалізація заходів кримінального впливу на правопорушників за злочини у сфері незаконного обігу наркотичних засобів. До їх числа віднесено регулятивну, превентивну, каральну, відновлювальну, виховну. Показано, що у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків важлива роль доводиться знаходженню балансу між каральною та виховною функціями, які взаємо-

доповнюють одна одну при створення ефективної протидії наркозлочинності.

### Література

1. Грищук В.К. Філософське-правове розуміння відповідальності людини : монографія. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. – 768 с.
2. Баулін Ю.В. Звільнення від кримінальної відповідальності : монографія / Баулін Ю.В. – К.: Атика, 2004. – 296 с.
3. Антология мировой мысли. – Т. 1. Античность. Восточные цивилизации. – Минск: Харвест, 2000. – 361 с.
4. Музика А.А. Покарання за незаконний обіг наркотичних засобів : монографія / Музика А.А., Горох О.П. – Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та прав, 2010. – 256 с.
5. Бова А.А. Наркозлочинність: кримінологічна характеристика та запобігання : наук.-прак. посіб. / А.А. Бова, В.І. Женунтій, А.П. Закалюк та ін.; за заг. ред. А.П. Закалюка. – К.: 2006. – 296 с.
6. Бабенко А.М. Кримінологічна характеристика та запобігання злочинності у прикордонних регіонах Причорномор'я материкової України : монографія / А.М. Бабенко, В.Ф. Конопольський, І.М. Чекмарьова. – Харків: Право, 2019. – 264 с.
7. Бабенко А.М. Запобігання злочинності в регіонах України: концептуально-методологічний та праксеологічний вимір : монографія / А.М. Бабенко. – Одеса: ОДУВС, 2014. – 416 с.
8. Тарбагаев А.Н. Ответственность в уголовном праве // Известие ВУЗ Правоведение. – 1994. – № 3. – С. 102-104.
9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. – Харків: вид-во Консум, 2001. – 656 с.
10. Багрий-Шахматов Л.В. Система уголовно-правовых мер в Украине, их классификация и конституционные основы применения / Л.В. Багрий-Шахматов // Проблемы права на зламі тисячоліть : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпропетровськ, 13–14 лютого 2001 р.). – Дніпропетровськ : Дніпропетровський національний університет, 2001. – С. 179–184.
11. Артеменко Н.А., Петрище Т.П. Наркомания в 1920-е годы : медицинские правовые и социокультурные спекты проблемы // Вестник ВГМУ. – 2015. – Том 14, №6. – С. 93-103.
12. Вереша Р.В. Суб'єктивні елементи підстав кримінальної відповідальності : підручник / Р.В. Вереша. – К.: Атика, 2006. – 740 с.
13. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / за ред.. А.С. Беніцького, В.С. Гуславського, О.Д. Дудорова, Б.Г. Розовського. – К.: Істина, 2011. – 392 с.

### Анотація

**Коцур М. М. Поняття, принципи та функції кримінальної відповідальності за злочини у сфері незаконного обігу наркотиків. – Стаття.**

У статті розглянуто наукові підходи до поняття кримінальної відповідальності за незаконний обіг наркотичних засобів та запропоновано визначення даної дефініції. Досліджено зміст принципів та функцій даного поняття, показано їх трансформацію в історичному розрізі та наведені конкретні приклади нормативно-правових актів, направлених на їх практичну реалізацію.

*Ключові слова:* незаконний обіг наркотичних засобів, кримінальна відповідальність, принципи права, функції права, нормативно-правовий акт, гуманізм, злочин.

### Аннотация

**Коцур Н. Н. Понятие, принципы и функции криминальной ответственности за преступления в сфере незаконного оборота наркотиков. – Статья.**

В статье рассмотрены научные подходы к понятию уголовной ответственности за незаконный оборот наркотических средств и предложено определение дан-

ной дефиниции. Исследовано содержание принципов и функций данного понятия, показано их трансформацию в историческом разрезе и приведены конкретные примеры нормативно-правовых актов, направленных на их практическую реализацию.

*Ключевые слова:* незаконный оборот наркотических средств, уголовная ответственность, принципы права, функции права, нормативно-правовой акт, гуманизм, преступление.

### Summary

**Kotsur M. M. Concepts, principles and functions of criminal liability for crimes in the field of drug trafficking. – Article.**

The article examines the approach to the concept of criminal responsibility for drug trafficking and proposes the definition of this definition. The contents of the principles and functions of this concept are investigated, their transformation is shown in historical section and concrete examples of normative legal acts aimed at their practical implementation are given.

*Key words:* drug trafficking, criminal liability, principles of law, functions of law, normative legal act, humanism, crime.



УДК 343.137

**В. І. Любченко**  
*здобувач Університету сучасних знань*

### СУЧАСНА ФОРМА УКРАЇНСЬКОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ТА ЙОГО ЗАГАЛЬНА ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Основним і найважливішим державно-правовим засобом боротьби з кримінальними правопорушеннями (кримінальними проступками і злочинами) є кримінальна процесуальна діяльність, яка реалізується чітко визначеним колом державних правоохоронних органів, які прийнято іменувати «кримінальною юстицією» [1, с. 7–21]. До таких правоохоронних органів законодавець відносить: органи досудового розслідування; органи прокуратури; суди загальної юрисдикції, які безпосередньо розглядають кримінальні справи і здійснюють по них акти правосуддя. Тільки цим державним правоохоронним органам надано право від імені і за дорученням держави вести цей самостійний, спеціальний вид державно-правової діяльності, залучати і допускати до нього інших учасників (фізичних і юридичних осіб), виконувати його завдання і нести відповідальність за їх результати [2, с. 7–8].

Ніякі інші органи державного апарату не мають права займатися кримінальною процесуальною діяльністю, що здійснюється в найгострішій сфері соціальної практики – боротьбі з найтяжчими порушеннями закону – кримінальними проступками і злочинами спеціальними кримінальними процесуальними засобами, визначеними спеціальним процесуальним (процедурним) кодифікованим Законом – Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України), побудованим на спеціально-дозвільних нормах і прийнятим Верховною Радою України 13 квітня 2012 року [3]. Будь-яке відхилення від прописаної цим кодексом кримінальної процесуальної процедури тягне за собою незаконність як проведеної процесуальної дії, так і незаконність прийнятого процесуального рішення.

Вищеозначені державні правоохоронні органи є рушійною силою кримінального провадження, хід якого визначають не приватні, як це має місце у цивільному процесі, а публічні, державні інтереси. Тому усі рішення по кримінальному провадженню приймаються виключно органами досудового розслідування, прокуратури і суду. Лише діяльність цих органів породжує права і обов'язки інших учасників процесу, зумовлює виникнення, розвиток, зміну і закриття кримінальних процесуальних правовідносин. Тільки означені державні правоохоронні органи мають право застосовувати норми права і примусові заходи забезпечення кримінального провадження до інших його учасників [4, с. 8].

Кримінальна процесуальна діяльність має чітко визначені законом етапи (стадії), по яких послідовно рухається кримінальне провадження. Кожна наступна стадія є контрольною для попередньої і підготовчою до наступної [5, с. 10–12]. Цей вид державної кримінальної процесуальної діяльності є спрямованим на ліквідацію кримінально-правового конфлікту, як суспільно небезпечного явища, шляхом застосування конкретної норми закону про кримінальну відповідальність до конкретної особи (осіб), яка вчинила кримінальне правопорушення, з метою забезпечення стабільності існуючого в Україні правопорядку.

Демократичні перетворення, які розпочалися в незалежній, суверенній Україні з початку 90-х років ХХ-го століття, викликали початкову необхідність оновлення вітчизняного кримінального процесу, бо кримінально-процесуальний кодекс, прийнятий ще за часів радянської влади (1960 рік), вже не відповідав вимогам про будову в Україні демократичної, правової держави, закріпленим в Акті проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року [6]. При прийнятті нового КПК України (2012 рік) вітчизняний законодавець замінив раніше діявшу змішану (континентальну) форму кримінального провадження на повністю змагальну, тобто розповсюдив дію кримінального процесуального принципу змагальності сторін на усі стадії процесу без будь-якого винятку (ст. 22 КПК України).

При цьому законодавець чітко визначив три основоположні (загальнопроцесуальні, наскрізні) кримінальні процесуальні функції: функцію обвинувачення; функцію захисту; функцію судового розгляду, які в обов'язковому порядку виконуються під час кримінального провадження (ч. 3 ст. 22 КПК України). Виконання функції обвинувачення законодавець поклав на сторону обвинувачення, очолювану прокурором. До її складу він відніс: прокурора, слідчого, керівника органу досудового розслідування, співробітника оперативного підрозділу (ст. 36-41 КПК України). Виконання функції захисту від підозри та обвинувачення покладено на підозрюваного, обвинуваченого, його законного представника та захисника (ст. 42-45 КПК України). Виконання функції судового розгляду віднесено до виключної компетенції суду (ст. 30 КПК України). Особливо відзначено, що під час кримінального провадження функції обвинувачення, захисту та судового розгляду не можуть покладатися на один і той самий

орган чи службову особу (ч. 3 ст. 22 КПК України), тобто йдеться про строге відмежування цих функцій. Крім того, підкреслено, що суд не виступає ні на стороні обвинувачення, ні на стороні захисту, а лише «створює необхідні умови для реалізації сторонами їхніх процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків» (ч. 6 ст. 22 КПК України).

Якщо виходити з того, що змагальна процедура кримінального провадження є конкуренцією прав і інтересів осіб, які вчинили кримінальні правопорушення та осіб, які постраждали від цих правопорушень чи конкуренцією прав і інтересів осіб, які вчинили кримінальні правопорушення та інтересів держави, то основним завданням цього провадження має бути регулювання правовідносин, що забезпечували б як захист правопорушників від безпідставного обвинувачення, так і надійно забезпечували недоторканість основних прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб та самої держави [7, с. 10–11]. А це зобов'язувало законодавця при прийнятті КПК України 2012 року глибоко розкрити зміст кримінального процесуального принципу «змагальність кримінального провадження», а не залишати його на розсуд вчених-правознавців і практичних працівників органів кримінальної юстиції, тобто предметом дискусій. Видається, що ця помилка законодавця має бути виправлена. На законодавчому рівні необхідно розкрити: сутнісне наповнення цього поняття; співвідношення його з іншими процесуальними принципами; порядок і умови реалізації.

Головними властивостями та характерними рисами, які відрізняють змагальність від інших кримінальних процесуальних принципів є наявність у кримінальному провадженні сторін обвинувачення і захисту, їх процесуальна рівність та наявність незалежного і неупередженого суду на усіх його стадіях. В разі будь-якого порушення цієї обов'язкової змістовної умови, змагальний характер кримінального провадження втрачає свою дію [8, с. 30]. При визначенні основоположних (загальнопроцесуальних, наскрізних) функцій, які виконуються сторонами в усіх стадіях кримінального провадження, законодавець також не розкрив змісту кримінального процесуального поняття «кримінальна процесуальна функція». Відсутність правильного розуміння його змісту як в теорії кримінального процесу, так і в судово-слідчій практиці негативно позначається на загальних результатах діяльності органів кримінальної юстиції і чекає найскорішого вирішення на законодавчому рівні [9, с. 15; 10, с. 6–7]. Є потреба ще й у визначенні кримінальних процесуальних функцій, які виконуються лише в конкретних стадіях кримінального провадження, тобто викликаються до життя і приводяться в рух

реалізацією основоположних (загальнопроцесуальних, наскрізних) функцій.

Основоположні (загальнопроцесуальні, наскрізні) функції – це вектор, напрямок, в якому повинна розвиватися діяльність сторін кримінального провадження на всіх його стадіях. Проте ці функції не можуть повноцінно реалізовуватися у відриві від інших функцій, які виконуються учасниками сторін у кожній із цих стадій поряд з основоположними. На цьому прямо наголошує С.О. Щемеров, позицію якого ми розділяємо повністю [11, с. 11]. Шкода, що до цих пір ні в науці кримінального процесу, ні в законодавця ще не склалося єдиного визначення ні кількості, ні характеру цих функцій, хоч їх наявність ніким із них не заперечується. Вирішити ж цю проблему необхідно терміново, бо саме через функції можна повністю розкрити сутність кримінального провадження, його роль і соціальне призначення у суспільстві та державі, забезпечити ефективну діяльність кожного учасника цієї державно-правової діяльності.

#### Література

1. Кудрявцев В.Н. Уголовная юстиция как система. *Правовая кибернетика*. Москва, 1973. С. 7–21.
2. Божьев В.П. Сущность уголовного процесса / В кн. Уголовный процесс : учебник; под ред. В.П. Божьева. Москва: Спарк, 2004. С. 5–19.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-13. Ст. 88.
4. Юрчишин В.М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці : монографія. Чернівці: Видавничий дім «Родовід», 2013. 308 с.
5. Кучинська О.П., Кучинська О.А. Кримінальний процес України : навч. посібник. Київ: Прецедент, 2005. 202 с.
6. Акт проголошення незалежності України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 52.
7. Яновська О.Г. Концептуальні засади функціонування і розвитку змагального кримінального судочинства : монографія. Київ: Прецедент, 2011. 303 с.
8. Рогальська В.В. Змагальність у досудовому провадженні : монографія. Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2012. 172 с.
9. Альперт С.А. Кримінально-процесуальні функції: поняття, система, суб'єкти : конспект лекцій. Харків: Національна юридична академія України, 1995. 28 с.
10. Чепурний О.О. Кримінально-процесуальні функції на стадії досудового розслідування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2005. 16 с.
11. Щемеров С.А. Участие прокурора в стадии судебного разбирательства уголовного процесса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Н. Новгород, 2007. 19 с.

#### Анотація

**Любченко В. І.** Сучасна форма українського кримінального провадження та його загальна функціональна характеристика. – Стаття.

У статті розкривається сутність і зміст сучасної загальної форми кримінального процесу Укра-

їни та визначається його загальна функціональна система.

*Ключові слова:* кримінальне провадження, сторони процесу, закон, кримінальна юстиція, стадії процесу, процесуальні функції.

#### Аннотация

*Любченко В. И.* Современная форма украинского уголовного производства и его общая функциональная характеристика. – Статья.

В статье раскрывается сущность и содержание современной общей формы уголовного процесса Украины и определяется его общая функциональная система.

*Ключевые слова:* уголовное производство, стороны процесса, закон, уголовная юстиция, стадии процесса, процессуальные функции.

#### Summary

*Liubchenko V. I.* Current form of Ukrainian criminal proceedings and its general functional characteristics. – Article.

The article reveals the essence and content of the modern general form of criminal process in Ukraine and defines its general functional system.

*Key words:* criminal proceedings, parties to the process, law, criminal justice, stages of the process, procedural functions.

УДК 343.85

*Н. Р. Носевич**здобувач Донецького юридичного інституту МВС України***МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ ЩОДО ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ**

Під час характеристики будь-якої діяльності мета та завдання є ключовими елементами, які надають можливість розуміння її суспільного значення. Зважаючи на те, що діяльність Державного бюро розслідувань (далі – ДБР, або Бюро) є відносно новою в українському соціумі, а зазначений правоохоронний орган є одним з наймолодших гравців у сфері запобігання злочинності, дослідницьке пізнання цілепокладання діяльності цього органу є вкрай актуальним та необхідним.

Необхідно відмітити, що цілепокладання в діяльності державних органів у сфері протидії злочинності є предметом наукових розвідок багатьох кримінологів, серед яких слід особливо відмітити А.М. Бабенка, А.Б. Благую, В.І. Борисова, В.В. Голіну, Б.М. Головікіна, С.Ф. Денисова, О.М. Джужу, О.М. Литвинова, П.Л. Фріса, В.І. Шакуна та інших видатних вчених. Однак, окремих наукових досліджень, присвячених меті та завданням Бюро щодо протидії злочинності ще не проводилось.

Тому, **метою цієї статті** є з'ясування мети та завдань Бюро щодо протидії злочинності.

Необхідно відмітити, що у загальному розумінні мета – це стан в майбутньому, котрий можливо змінити відносно теперішнього та варто, бажано або необхідно досягнути [4, с. 447]. Мета – це те, до чого прагнуть, що потрібно здійснити [11, с. 802]. У контексті протидії злочинності, мета протидії злочинності полягає в тому, щоб створити в державі таке становище, таку впорядкованість відповідних сфер життєдіяльності людей, яка гарантувала б істотне зниження рівня злочинності до тієї мінімальної межі, що доступна даному суспільству з урахуванням соціальних, економічних, суспільно-психологічних та інших умов його існування в певний період розвитку (І.М. Даншин) [3, с. 16]. За твердженням О.М. Литвинова, мета стратегії протидії злочинності полягає у комплексному забезпеченні безпеки і надійного захисту охоронюваних цінностей і благ від злочинних посягань на конституційні права і свободи громадян, політичні, економічні та соціальні інститути громадянського суспільства, матеріальні і духовні надбання Українського народу, територіальну цілісність, незалежність і суверенітет країни [9, с. 382-383]. За твердженням А.П. Закалюка, мета запобігання злочинності полягає у перешкоджанні дії детермінантів злочинності та її проявів, передусім причин і умов останніх через обмеження, нейтралізацію, а за можливістю – усунення їхньої дії [5, с. 324]. Мета протидії

злочинності є основною для Бюро та проявляється у різних формах.

Для більш детального аналізу мету зазначеної діяльності слід поділити на дві групи – загальна мета та спеціальна мета.

Загальна мета діяльності ДБР щодо протидії злочинності є автентичною меті діяльності інших правоохоронних органів. Вона впливає з призначення правоохоронних органів в державі – забезпечення кримінологічної безпеки суспільства. Таким чином, з кримінологічної точки зору загальну мету функціонування правоохоронної системи слід розглядати як забезпечення кримінологічної безпеки соціуму, до якої у сучасній правничій науці проявляється інтерес.

Так, В.А. Плешаков та М.М. Бабаєв визначають кримінологічну безпеку як об'єктивний стан захищеності життєво важливих та інших істотних інтересів особи, суспільства й держави від злочинних посягань і загрози таких посягань, що породжуються різного роду криміногенними факторами (явищами й процесами), а також як усвідомлення людьми такої своєї захищеності [1; 10, с. 52]. М. П. Клейменов визначає кримінологічну безпеку «як стан захищеності законних інтересів особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, джерелами яких виступають явища, в тій чи іншій мірі пов'язані зі злочинністю, суспільно небезпечними посяганнями, кримінальною діяльністю, інтересами криміналітету» [7, с. 576]. О. М. Костенко розглядає кримінологічну безпеку людини з позицій концепції соціального натуралізму як стан захищеності усього того, що є необхідним для її нормального, тобто, узгодженого із законами людської природи, життя від сваволі, яка проявляється у вигляді злочинів. Кримінологічна безпека може бути забезпечена формулою «культура плюс закон»: покарання обмежує злочинні вияви сваволі у тих осіб, у котрих не сформувалась антикриміногенна культура [8, с. 177-182].

В.П. Шеломенцев кримінологічну безпеку особи, суспільства і держави визначає як об'єктивно-суб'єктивний стан захищеності життєво важливих прав та інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх кримінальних посягань і загроз таких посягань, який забезпечує умови для реалізації цих прав та інтересів особи, функціонування й розвиток суспільства і держави [17, с. 219-220]. Т.В. Шевченко визначає кримінологічну безпеку як об'єктивний стан за-

хищеності життєво важливих та інших істотних інтересів особи, суспільства й держави від злочинних посягань і загрози таких посягань, породжуваних різного роду криміногенними факторами (явищами й процесами), а також як усвідомлення людьми такої своєї захищеності [16].

Щодо галузевих кримінологічних досліджень, слід навести декілька визначень. Так, М.Л. Шелухін стверджує, що кримінологічна безпека на транспорті означає захищеність від внутрішніх і зовнішніх загроз, що дозволяє надійно зберегти та ефективно використати його матеріальний, фінансовий і кадровий потенціал [18, с. 8]. Н.О. Федчун кримінологічна безпека мореплавства розглядає як досягнутий у результаті запобіжного впливу на суспільно-небезпечні прояви та їх криміногенні фактори стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави в процесі експлуатації морських суден [14, с. 3].

Як бачимо, дослідники кримінологічну безпеку пов'язують зі станом захищеності соціальних цінностей. У цьому контексті кримінологічну безпеку слід розглядати, як досягнутий у результаті запобіжного впливу на суспільно-небезпечні прояви та їх криміногенні фактори стан захищеності суспільних цінностей.

Основний зміст кримінологічної безпеки полягає у недопущенні як криміногенних, так і кримінальних загроз безпеці особи, суспільства і держави, джерелами яких є: особи, від яких можна очікувати вчинення злочинів, злочинці, злочини, злочинність та умови, що їй сприяють [17, с. 220]. Таким чином, загальна мета діяльності Бюро щодо протидії злочинності полягає у забезпеченні кримінологічної безпеки соціуму.

Щодо спеціальної мети діяльності ДБР у сфері запобігання злочинності, то вона полягає у тому, щоб забезпечити кримінологічну безпеку у певному сегменті суспільних відносин, визначених законодавством. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», Бюро здійснює правоохорону діяльність з метою з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції.

Слід наголосити, що офіційно визначається ще й місія Бюро. Так, у Стратегічній програмі діяльності Державного бюро розслідувань на 2017–2022 роки визначається, що місією Державного бюро розслідувань є встановлення справедливості у суспільстві шляхом незалежного та всебічного розслідування злочинів задля притягнення винних до встановленої Законом відповідальності, незважаючи на їхні посади, зв'язки та ресурси [13]. Мабуть, це єдиний державний правоохоронний орган, який визначив місію своєю діяльності. Вказана місія є квітесенцією діяльності, філософією організації та функціонування Бюро.

Щодо завдань діяльності ДБР, то вони деталізують мету, зважаючи на те, що категорія «завдання» означає цілі, досягнення яких бажане до визначеного моменту часу в межах періоду, на який розраховано управлінське рішення [19, с. 63].

Абстрактно, здійснюючи правоохоронну функцію, держава вирішує завдання, що стоять перед нею, перш за все з правової охорони та правового управління суспільством [2, с. 8]. Завдання правоохоронної системи держави – це основні цілі організації та діяльності правоохоронних органів держави, що спрямовані на гарантування безпеки та захисту конституційних права, свобод і законних інтересів людини та громадянина, держави та суспільства загалом, з метою збереження суверенітету, територіальної цілісності держави, а також створення умов для якнайшвидшого відновлення порушених прав і свобод [12, с. 129].

Згідно зі ст. 5 Закону «Про державне бюро розслідувань», Бюро вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування: 1) злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України; 2) злочинів, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України; 3) злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених ст. 422 КК України.

Як бачимо, мета та завдання Бюро дублюються. Зважаючи на це, вченими пропонуються різні варіанти інституційної зміни завдань Бюро. Так, І.В. Цюприк стверджує, що на підрозділи ДБР має покладатись комплекс пріоритетних завдань, зокрема: виявлення системних причин та умов організованої злочинності, планування організаційних і практичних заходів щодо їх усунення; створення й забезпечення координації розвідувальних органів та їх взаємодії між собою, зокрема для узгодженого розвідувального оцінювання; комплексне використання сил, засобів і методів оперативних підрозділів та служб у практичному відпрацюванні, оперативній розробці учасників конкретних організованих груп і злочинних організацій, насамперед з корумпованими зв'язка-

ми, територій (регіонів, міст, районів та селищ), у масштабах яких функціонують структури їх економічних передумов; переорієнтація інформаційно-довідкової роботи в розвідувально-аналітичну, розширення доступу до отримання та обробки відкритих джерел інформації, інформаційних систем органів державної влади та мережі Інтернет, створення й забезпечення можливостей агентурної та технічної розвідки, електронного перехоплення й моніторингу телекомунікацій; організація проведення негласних оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій у межах оперативно-розшукових справ і кримінальних проваджень; використання негласного апарату зі стратегічною і тактичною метою; поєднання оперативно-розшукових, кримінальних процесуальних, адміністративно-процесуальних, господарсько-процесуальних та цивільно-процесуальних заходів щодо ліквідації структур економічних передумов організованих груп і злочинних організацій та їх корумпованих зв'язків, відшкодування завданих ними збитків; розроблення та впровадження сучасних методик виявлення, документування й розслідування злочинів, учинюваних організованими групами та злочинними організаціями; забезпечення підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів оперативно-розшукової та слідчої спеціалізацій у профільних вищах, серед іншого й за кордоном [15, с. 180-181].

Безперечно, з метою протидії організованим злочинності зазначені завдання мають бути реалізованими. Однак, філософія діяльності Бюро на сьогодні не зовсім відповідає зазначеним завданням, оскільки протидія організованим злочинності в межах профільного закону поглинається більш широким поняттям «злочинність». За текстом Закону взагалі лише один раз використовується словосполучення «організована злочинність» (п. 2 ч. 1 ст. 6 Закону), однак це не є підставою стверджувати, що Бюро не протидіє організованим злочинності.

Нормативно завдання ДБР кримінологічного змісту зазначені у ст. 6 Закону та продубльовані у Стратегічній програмі діяльності Державного бюро розслідувань на 2017-2022 роки, відповідно до якої «Бюро з дня початку своєї діяльності має виконувати завдання щодо участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності. З цією метою Бюро має систематично здійснювати інформаційно-аналітичні заходи щодо встановлення системних причин та умов проявів організованої злочинності та інших видів злочинності, протидію яким віднесено до компетенції Державного Бюро розслідувань, вживати заходів до їх усунення, а також за результатами аналізу готувати та вносити відповідні пропозиції на розгляд Кабінету Міністрів України, зокрема,

пропозиції до проектів міжнародних договорів України та забезпечити дотримання і виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України» [6, 13].

Треба зазначити, що на перших етапах функціонування Бюро, завдання щодо встановлення причини та умов злочинності займає не перші позиції серед інших, оскільки лише завдяки накопиченню емпіричного матеріалу під час розкриття та розслідування злочинів працівники Бюро сформулюють відповідно інформаційно-аналітичну базу щодо причин та умов злочинності, а також ефективних засобів її запобігання.

Завдання Бюро щодо протидії злочинності деталізуються у його повноваженнях, які слід розглядати в якості засобів досягнення мети діяльності цього правоохоронного органу (ст. 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»). Безперечно, усі повноваження Бюро мають на меті забезпечення кримінологічної безпеки соціуму, мають кримінологічну природу. Найголовніше те, щоб у процесі подальшого функціонування Бюро акцент не зміщувався у бік виконання суто процесуальних функцій (як це зараз відбувається органами Національної поліції; органи безпеки; органами, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; Національного антикорупційного бюро України тощо)), що матиме потенційний негативний вплив, оскільки не дозволить на системному рівні розробити стратегію та відповідні тактики протидії злочинності у сфері повноважень Бюро.

Таким чином, доходимо таких дослідницьких висновків. Мету діяльності ДБР щодо протидії злочинності слід розглядати в контексті двох складових – загальної та спеціальної мети.

Загальна мета діяльності ДБР щодо протидії злочинності впливає з призначення правоохоронних органів в державі, а саме забезпечення кримінологічної безпеки соціуму, під якою слід розуміти досягнутий у результаті запобіжного впливу на суспільно-небезпечні прояви та їх криміногенні фактори стан захищеності суспільних цінностей.

Спеціальна мета діяльності ДБР щодо протидії злочинності полягає у забезпеченні кримінологічної безпеки у певному сегменті суспільних відносин, визначених законодавством. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», Бюро здійснює правоохорону діяльність з метою з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції.

Завдання діяльності Бюро деталізують загальну та спеціальну мету. На перших етапах функціонування Бюро його суто кримінологічні завдання не можуть бути першими в ієрархії інших завдань, оскільки лише завдяки накопиченню

емпіричного матеріалу під час розкриття та розслідування злочинів працівники Бюро сформулюють відповідно інформаційно-аналітичну базу щодо причин та умов злочинності, а також ефективних засобів її запобігання. Після накопичення відповідної інформації та баз даних має розпочатись системна робота з фіксації та нейтралізації причини та умов злочинності.

Найголовніше те, щоб у процесі подальшого функціонування Бюро акцент не зміщувався у бік виконання суто процесуальних функцій, що матиме потенційний негативний вплив, оскільки не дозволить на системному рівні розробити стратегію та відповідні тактики протидії злочинності у сфері повноважень Бюро.

### Література

1. Бабаєв М.М., Плешаков В.А. Криминологическая безопасность в системе национальной безопасности (опыт структурного анализа). *Криминологический журнал*. 2005. №7. С. 5–9.
2. Волоско В.В. Функции правоохранительных органов в демократичной державе. *Научный вестник Львовского государственного университета внутренних дел. Серия Юридическая*. 2008. №2. С. 1–11.
3. Даньшин И.Н. Введение в криминологическую науку [Текст] / И. Н. Даньшин; Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого. Х.: Право, 1998. 142 с.
4. Етимологічний словник української мови : у 7 т. : т. 3 : Кора – М / Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні АН УРСР ; укл.: Р. В. Болдирев та ін ; редкол.: О. С. Мельничук (гол. ред.) та ін. К. : Наукова думка, 1989. 552 с.
5. Закалюк А. П. Курс сучасної української криминології : теорія і практика : у 3-х кн. К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української криминологічної науки. 424 с.
6. Закон України «Про Державне бюро розслідувань» // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 6. Ст. 55.
7. Клейменов М. П. Прогнозирование криминологической безопасности. *Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон* / под ред. А. И. Долговой. М. : Рос. криминол. асоц., 2001. URL : <http://crimas.ru/?p=1388#kle>
8. Костенко О. М. Культура і закон – у протидії злу : монографія / О. М. Костенко. К. : Атіка, 2008 352 с.
9. Литвинов О.М. Стратегія протидії злочинності. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2013. № 1. С. 377–387. URL : [http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/07/1\\_22.pdf](http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/07/1_22.pdf).
10. Мельничук Т.В. Елементи концепції криминологічної безпеки. *Научный вестник Міжнародного гуманітарного університету*. 2011. № 1. С. 51–53.
11. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Около 57 000 слов. Изд. 10-е, стереотип. Под ред. д-ра филолог. наук проф. Н.Ю. Шведовой. М.: «Сов. Энциклопедия», 1973. 846 с.

12. Россоха С.В., Рогач І. Завдання правоохоронних органів на сучасному етапі розвитку держави: окремі аспекти. *Конституційно-правові академічні студії*. 2016. №1. С. 124–130.

13. Стратегічна програма діяльності Державного бюро розслідувань на 2017-2022 роки. URL : <https://dbr.gov.ua/strategicna-programa-dialnosti>.

14. Федчун Н.О. Криминологічна безпека мореплавства та кримінально-правові засоби її забезпечення. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.08 – кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2014. 20 с.

15. Цюприк І.В. Перспективи функціонування державного бюро розслідувань як суб'єкта боротьби з організованою злочинністю. *Научный вестник Национальной академии внутренних дел*. 2016. № 2. С. 177–186.

16. Шевченко Т. В. Поняття та значення криминологічної безпеки. *Право і суспільство*. 2016. № 6. С. 156–161. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2016\\_6\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_6_29).

17. Шеломенцев В.П. Безпека людини, суспільства і держави в Україні: криминологічний аспект. *Борьба с организованной преступностью та коррупцией*. 2009. № 22. С. 215–222.

18. Шелухін М.Л. Криминологічна безпека на транспорті в системі громадської безпеки. *Научный вестник Львовского государственного университета внутренних дел. Серия Юридическая*. 2008. №3. С. 1–9.

19. Шестак Л.В. Адміністративне право: [навч. посіб.] / Л.В. Шестак. Чернівці: ЧДПГЧТН, 2011. 254 с.

### Анотація

**Носевич Н. Р. Мета та завдання Державного бюро розслідувань щодо протидії злочинності.** – Стаття.

У статті досліджено мету та завдання Державного бюро розслідувань щодо протидії злочинності.

Визначається, що мету діяльності ДБР щодо протидії злочинності слід розглядати в контексті двох складових – загальної та спеціальної мети. Загальна мета діяльності ДБР щодо протидії злочинності впливає з призначення правоохоронних органів в державі, а саме забезпечення криминологічної безпеки соціуму, під якою слід розуміти досягнутий у результаті запобіжного впливу на суспільно-небезпечні прояви та їх криминогенні фактори стан захищеності суспільних цінностей. Спеціальна мета діяльності ДБР щодо протидії злочинності полягає у забезпеченні криминологічної безпеки у певному сегменті суспільних відносин, визначених законодавством. Завдання діяльності Бюро деталізують загальну та спеціальну мету.

Робиться застереження про те, щоб у процесі подальшого функціонування Бюро акцент не зміщувався у бік виконання суто процесуальних функцій, що матиме потенційний негативний вплив, оскільки не дозволить на системному рівні розробити стратегію та відповідні тактики протидії злочинності у сфері повноважень Бюро.

**Ключові слова:** Державне бюро розслідувань, протидія, злочинність, мета, завдання.

### Аннотация

**Носевич Н. Р. Цель и задачи Государственного бюро расследований по противодействию преступности. – Статья.**

В статье исследованы цели и задачи Государственного бюро расследований по противодействию преступности.

Определяется, что цель деятельности Государственного бюро расследований по противодействию преступности следует рассматривать в контексте двух составляющих – общей и специальной цели. Общая цель деятельности Государственного бюро расследований по противодействию преступности следует из назначения правоохранительных органов в государстве, а именно обеспечение криминологической безопасности социума, под которой следует понимать достигнутый в результате предупредительного воздействия на общественно-опасные проявления и их криминогенные факторы состояние защищенности общественных ценностей. Специальная цель деятельности Государственного бюро расследований по противодействию преступности заключается в обеспечении криминологической безопасности в определенном сегменте общественных отношений, определенных законодательством. Задачи деятельности Государственного бюро расследований детализируют общую и специальную цель.

Оговаривается о том, чтобы в процессе дальнейшего функционирования Бюро акцент не смещался в сторону выполнения чисто процессуальных функций, будет иметь потенциальное негативное влияние, поскольку не позволит на системном уровне разработать стратегию и соответствующие тактики противодействия преступности в сфере полномочий Бюро.

*Ключевые слова:* Государственное бюро расследований, противодействие, преступность, цель, задачи.

### Summary

**Nosevych N. R. Purpose and tasks of the State Bureau of Investigation on Combating Crime. – Article.**

The article explores the goals and objectives of the State Bureau of Investigation to Combat Crime.

It is determined that the purpose of the State Bureau of Crime Investigation Investigations should be considered in the context of two components – a common and a special purpose. The overall goal of the State Bureau of Crime Investigation Investigations follows from the appointment of law enforcement agencies in the state, namely, ensuring the criminological safety of society, which should be understood as the state of protection of public values achieved as a result of preventive influence on socially dangerous manifestations and their criminogenic factors. The special purpose of the State Bureau of Crime Investigation Investigations is to ensure criminological security in a certain segment of public relations defined by law. The tasks of the State Bureau of Investigation detail a general and special purpose.

It is stipulated that in the course of further functioning of the Bureau, the emphasis should not be shifted towards the performance of purely procedural functions, it will have a potential negative impact, since it will not allow developing a strategy and appropriate tactics of combating crime in the sphere of the Bureau's powers at the system level.

*Key words:* State Bureau of Investigation, counteraction, crime, goal, tasks.



УДК 343.15

*І. І. Холоднович*  
*здобувач кафедри кримінально-правових дисциплін*  
*Харківського національного університету внутрішніх справ*

### ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ОСКАРЖЕННЯ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПІДОЗРУ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

**Постановка проблеми.** У 2018 році до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) було внесено зміни, відповідно до яких сторона захисту отримала можливість оскаржити повідомлення про підозру в судовому порядку [1]. За цей час з'явилася судова практика, яка досить часто є протилежною. За результатами вивчення такої практики можна зробити висновок, що слідчі судді досі визначаються з предметом перевірки: давати оцінку доказам на стадії досудового розслідування чи аналізувати обґрунтованість підозри або ж звертати увагу лише на процесуальні порушення під час вручення повідомлення про підозру у кримінальному провадженні.

Аналіз судової практики свідчить і про те, що якщо в минулому році рішень слідчих суддів про скасування повідомлення про підозру було дуже мало, то вже за 2019 році є чимало позитивних рішень, винесених місцевими і апеляційними судами.

Варто зазначити, що такі судові рішення затрудняють роботу слідчих і прокурорів. З іншої сторони, законодавство не забороняє слідчому скласти та повторно вручити аналогічне повідомлення про підозру. Вже склалася практика, коли після скасування підозри слідчий усував недоліки попереднього повідомлення та вручав його особі, а в кращому для захисту випадку – вручав таке саме повідомлення. Саме тому потрібно розглянути практичні аспекти оскарження повідомлення про підозру у кримінальному провадженні задля подальшого її нормативного удосконалення.

**Стан дослідження.** Актуальність окреслених питань підтверджується значною кількістю публікацій науковців та практичних працівників. Зокрема, їх досліджували Ю.П. Аленін, І.В. Гловюк, Д.Д. Нікіфоров, І.Г. Івасюк, М.А. Погорецький, О.Ю. Татаров, С.С. Терещук, І.А. Щербак та інші.

**Мета дослідження.** Мета статті полягає у здійсненні комплексного аналізу практичних аспектів оскарження повідомлення про підозру та розробки пропозицій для удосконалення кримінального процесуального законодавства України з цього питання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проблема оскарження повідомлення про підозру у правоохоронній та судовій практиці України не є новою. До внесення відповідних змін до КПК України у 2018 році повідомлення про

підозру успішно оскаржували. У цьому контексті відомою справою є перше в Україні скасування повідомлення про підозру слідчим суддею Ореховською К.Е. з огляду на п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК України – бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у нездійсненні інших процесуальних дій, які він зобов'язаний вчинити у визначений КПК України строк.

Так, 11.01.2016, слідчий суддя Рівненського міського суду Рівненської області Ореховська К.Е. у справі № 569/81/16-к, розглянувши скаргу адвоката щодо нездійснення слідчим дій щодо вручення повідомлення про підозру, зобов'язала слідчого або процесуального прокурора вчинити дії щодо виключення з ЄРДР відомостей по кримінальному провадженню про оголошення підозри особі [2]. Слідчий суддя обґрунтувала своє рішення порушенням слідчим процесуальних норм щодо вручення повідомлення про підозру: повідомлення про підозру, яке вручено з порушенням вимог ст. 278 КПК України брата підозрюваного не містить погодження прокурора та його підпису, повних анкетних даних підозрюваного, змісту підозри, стислого викладу фактичних обставин кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюється особа, у тому числі, зазначення часу, місця його вчинення, а також інших суттєвих обставин, відомих на момент повідомлення про підозру. Крім того, підозрюваному не роз'яснено його процесуальні права.

Таким чином, слідчий суддя Ореховська К.Е. вперше в Україні скасувала підозру посилаючись на право такого оскарження в порядку п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК України – бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у нездійсненні інших процесуальних дій, які він зобов'язаний вчинити у визначений цим Кодексом строк.

В подальшому, є перелік показових ухвал слідчих суддів, в тому числі й Печерського районного суду міста Києва, зокрема справа № 757/10129/16-к від 31.03.2016, 757/43030/16-к від 08.12.2016, № 757/3848/17-к від 10.02.2017, Зарічного райсуду міста Суми по справі № 591/2880/17 від 09.08.2017, Куп'янського міськрайонного суду Харківської області по справі № 628/2720/17 від 27.10.2017, Солом'янського районного суду міста Києва по справі № 760/8372/18 від 11.04.2018, Апеляційного суду Дніпропетровської області по справі № 334/8491/18 від 31.05.2018 тощо [2].

Варто зазначити, що, починаючи з 2018 року, в судовій практиці побільшали випадки скасування повідомлення про підозру з огляду її процесуальні порушення. Так, у березні 2019 року Донецький апеляційний суд у справі № 263/11808/18 скасував повідомлення про підозру за ч. 2 ст. 296 Кримінального кодексу України (хуліганство, вчинене групою осіб).

Підставою для скасування стали процесуальні порушення, пов'язані з врученням підозри. Суд дійшов висновку, що повідомлення про підозру вручене до внесення даних про кримінальне правопорушення до ЄРДР. Крім того, в описовій частині повідомлення про підозру зазначені дані одного слідчого, а після опису фактичних обставин міститься підпис іншого слідчого, який не надав повідомлення про підозру.

Також апеляційний суд звернув увагу на те, що спосіб вручення повідомлення про підозру шляхом надіслання поштою є незаконним. Варто зазначити, що суд першої інстанції не побачив порушень під час складання та вручення повідомлення про підозру і залишив скаргу захисника без задоволення.

У березні 2019 року Святошинський районний суд м. Києва у справі № 759/4471/19 провів аналіз обґрунтованості підозри за ч. 4 ст. 187, ч. 2 ст. 345 Кримінального кодексу України, дав оцінку доказам, перевірів наявність її обов'язкових реквізитів [2].

Під час розгляду скарги слідчий суддя встановив, що повідомлення про підозру не містить часу та місця вчинення кримінального правопорушення. Також у змісті повідомлення про підозру відсутні чітко зафіксовані фактичні обставини події, підтвержені доказами, які вказують на наявність складу кримінального правопорушення в діянні підозрюваного.

Проаналізувавши судові рішення, можна зробити висновок, що слідчий суддя взяв до уваги те, що слідчий не провів допиту підозрюваного у справі; не розглянув клопотання сторони захисту про допит осіб; не виконав ухвали слідчих суддів про зобов'язання слідчого розглянути клопотання захисту; не надав можливості ознайомитися стороні захисту із матеріалами кримінального провадження.

Слідчий суддя встановив, що орган досудового розслідування під час повідомлення про підозру чітко не вказав на беззаперечність фактів, викладених у тексті повідомлення, та не посилався на зібрані у зв'язку із цим докази. Зокрема, в ухвалі сказано: «Помилкове повідомлення особі про підозру є одним з найбільш небажаних актів. Воно спричиняє не виправну шкоду правосуддю та людині, бо ніщо, мабуть, не викликає більшої образи і більш болісної душевної травми, ніж безпідставне звинувачення у злочині» [2]. Врахувавши

перелічені порушення, слідчий суддя задовольнив скаргу та скасував повідомлення про підозру.

У березні 2019 року Шевченківський районний суд м. Києва у справі № 761/8619/19 розглянув скаргу на повідомлення про підозру за ч. 5 ст. 191 Кримінального кодексу України. Слідчі підозрювали особу в тому, що, будучи матеріально відповідальною особою, на підставі видаткових касових ордерів особа отримала кошти та привласнила їх, не внівши до каси іншого підприємства.

Зокрема слідчий суддя дав оцінку доказам, якими підтверджується підозра, та визнав, що вона є необґрунтованою. У цій справі сторона захисту довела «алібі» підозрюваного та надала інші докази, які спростовують його винуватість.

Спочатку слідчий суддя перевіряв процесуальний порядок вручення повідомлення про підозру, і встановив, що слідчий надіслав документ поштою. Суддя дійшов висновку, що повідомлення про підозру здійснено в порядку, передбаченому в КПК України, однак зміст такого повідомлення не відповідає вимогам кримінального процесуального закону.

В ухвалі суд зазначив: для вирішення питання щодо обґрунтованості повідомленої підозри оцінка наданих слідчому судді доказів здійснюється з метою визначити достатність підстав для підозри тієї чи іншої особи в причетності до вчинення кримінального правопорушення. Суддя дійшов висновку, що слідчий не спростував аргументів сторони захисту щодо підроблення підпису підозрюваного на фінансових документах. Однак жодних судово-почеркознавчих експертиз, які б достовірно встановили, чи належить підпис підозрюваному, сторона обвинувачення не призначила [2].

Крім того, захист надав інформацію, отриману з Державної прикордонної служби, про те, що на час вчинення кримінального правопорушення підозрюваний перебував за межами України. Тому слідчий суддя зробив висновок, що зміст таких матеріалів не може свідчити про існування фактів та інформації, які можуть переконати об'єктивного спостерігача, що особа, про яку йдеться, могла вчинити правопорушення, а отже, про існування обґрунтованої підозри у вчиненні кримінального правопорушення. Додамо, що в цій справі сторона обвинувачення не заперечувала проти скасування повідомлення про підозру, що на практиці є дуже рідкісним явищем.

Варто зазначити, що у деяких випадках слідчі судді відмовляють в оскарженні повідомлення про підозру. На практиці існують випадки, коли слідчий суддя аналізує скаргу підозрюваного чи захисника по суті і приходять до висновку про її необґрунтованість.

Наприклад, у березні 2019 р. слідчий суддя Ковпаківського районного суду м. Сум у справі № 592/3554/19 розглянув скаргу на повідом-

лення про підозру за ч. 2 ст. 191 та ч. 1 ст. 366 Кримінального кодексу України. Сторона захисту посилалася на необґрунтованість підозри, неправильне зазначення в повідомленні про підозру відомостей про місце проживання підозрюваного, вручення повідомлення неуповноваженою особою.

За результатами розгляду скарги слідчий суддя встановив, що повідомлення вручив прокурор. Крім того, слідчий та прокурор посилалися на достатність зібраних доказів для оголошення підозри. За таких обставин, сторона захисту, всупереч засади змагальності в кримінальному провадженні, не надала доказів необґрунтованості підозри, вручення її неуповноваженою особою. Неправильне зазначення адреси мешкання особи не є безумовною підставою для скасування повідомлення про підозру. Таким чином, суд відмовив у задоволенні скарги.

У березні 2019 року слідчий суддя Печерського районного суду м. Києва у справі №757/9039/19-к розглянув скаргу на повідомлення про підозру за ч.4 ст.190 Кримінального кодексу України [2]. Сторона захисту зазначала, що в повідомленні відсутній стислий виклад обставин фактичних даних кримінального правопорушення, а саме: час його вчинення, а також інші суттєві обставини.

Проте суд вирішив, що доводи захисту є безпідставними, оскільки сама підозра була досліджена слідчими суддями при вирішенні питання про обрання запобіжного заходу. Підозра була визнана обґрунтованою, оскільки такий висновок суду може бути лише за умови, що сама підозра відповідає вимогам ст.277 КПК України.

На думку практичних працівників, це є дуже спірною позицією, адже висновки з попередніх ухвал слідчого судді не мають преюдиціального значення для подальших судових розглядів [3].

В ЄДРСР є багато рішень, в яких слідчі судді відмовляються надавати оцінку обґрунтованості підозри та доказам, на яких вона базується. Так, у березні 2019 року Уманський міськрайонний суд Черкаської області у справі № 705/4396/18 розглянув скаргу на повідомлення про підозру за ч. 1 ст. 366 Кримінального кодексу України. Слідство підозрювало службову особу у внесенні до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей.

Слідчий суддя зазначив у рішенні, що перевірка повідомлення про підозру з точки зору обґрунтованості підозри не входить до предмета судового розгляду, який слідчий суддя здійснює на стадії досудового розслідування, а може бути лише предметом безпосереднього розгляду кримінального провадження судом. Слідчий суддя зазначив, що підозра відповідає вимогам закону, підтверджується доказами та вручена без порушень.

Таку ж позицію щодо відсутності в слідчого судді повноважень перевіряти обґрунтованість повідомлення про підозру зайняв Лисянський районний суд Черкаської області (ухвала від 4.03.2019 року у справі № 700/184/19), Львівський апеляційний суд (ухвала від 11.03.2019 у справі № 461/1213/19).

На практиці присутні випадки, коли на момент розгляду скарги сторони захисту досудове розслідування вже завершено. Тобто, слідчий ознайомив з матеріалами, прокурор вручив обвинувальний акт і направив з матеріалами справи до суду. У таких випадках слідчий суддя відмовляє в розгляді скарги, оскільки повідомлення про підозру можливо оскаржити лише під час досудового розслідування (ухвала Київського районного суду м.Одеси від 19.03.2019 у справі № 520/4899/19; ухвала Полтавського апеляційного суду від 27.02.2019 у справі № 527/125/18) [2].

Варто зазначити, що багатоміждисциплінарні випадки подання скарг у кримінальних провадженнях, які внесені до ЄРДР до 16.03.2019 року, це зумовлено тим, що тільки з 16.03.2019 року сторона захисту отримала можливість оскаржити повідомлення про підозру, а вказані зміни не мають зворотної дії в часі. Аналогічні роз'яснення змін до КПК України містяться в ухвалях Дрогобицького міськрайонного суду Львівської області від 19.03.2019 у справі №442/8669/17, Харківського районного суду Харківської області від 18.03.2019 у справі № 635/931/18, Барвінківського районного суду Харківської області від 7.03.2019 у справі № 611/539/18.

Отже, можна зробити **висновок**, що сторона захисту активно використовує право оскаржити повідомлення про підозру. Однак судова практика є дуже різнобічною, тому вже назріла необхідність у здійсненні аналізу та узагальненні практики Верховним Судом. Зокрема, з метою формування єдиної судової практики, необхідно прийняти постанову Верховного Суду щодо детального роз'яснення процедури оскарження повідомлення про підозру та її наслідки.

### Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI / База даних «Законодавство України» / ВР України URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651%D0%B017/print1329-93292447164>.
2. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Page/2>.
3. Никифоров Д. Чи завжди адвокату варто спростовувати те, що слідчий закидає його клієнтові? Офіційний сайт інтернет-видання «Закон і бізнес». URL: [https://zib.com.ua/ua/print/137331-praktika\\_skasuvannya\\_pidozri\\_advokati\\_chekayut\\_uzagalnennya\\_.html](https://zib.com.ua/ua/print/137331-praktika_skasuvannya_pidozri_advokati_chekayut_uzagalnennya_.html).

### Анотація

**Холондович І. І. Практичні аспекти оскарження повідомлення про підозру у кримінальному провадженні. – Стаття.**

У статті розглядаються практичні приклади оскарження повідомлення про підозру, зокрема, проводиться аналіз ухвал слідчих суддів з даного питання. На основі такого аналізу зроблено висновок про найпоширеніші підстави оскарження повідомлення про підозру та необхідність прийняття постанови Верховним Судом щодо детального роз'яснення процедури оскарження повідомлення про підозру

**Ключові слова:** кримінальне провадження, оскарження, повідомлення про підозру, ухвала слідчого судді, необґрунтованість, процесуальні порушення, постанова.

### Аннотация

**Холондович И. И. Практические аспекты обжалования сообщения о подозрении в уголовном производстве. – Статья.**

В статье рассматриваются практические примеры обжалования уведомления о подозрении, в частности, проводится анализ постановлений следственных судей

по данному вопросу. На основе такого анализа сделан вывод о наиболее распространенных оснований обжалования уведомления о подозрении и необходимость принятия постановления Верховным Судом по детальному раз'яснению процедуры обжалования уведомления о подозрении

**Ключевые слова:** уголовное производство, обжалование, сообщение о подозрении, постановление следственного судьи, необоснованность, процессуальные нарушения, постановление.

### Summary

**Kholondovych I. I. Practical aspects of appealing a suspected criminal complaint. – Article.**

In article practical examples of the appeal of the notice of suspicion are reviewed, in particular, the analysis of resolutions of investigative judges on the matter is carried out. On the basis of such analysis the conclusion about the most widespread bases of the appeal of the notice of suspicion and need of adoption of the resolution by the Supreme Court on detailed explanation of appellate procedure of the notice of suspicion is drawn

**Key words:** criminal proceeding, appeal, message about suspicion, resolution of the investigative judge, groundlessness, procedural violations, resolution.

УДК 343.98

*М. С. Чесакова*  
здобувач кафедри публічно-правових дисциплін  
Університету сучасних знань

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОДОЛАННЯ ПРОТИДІЇ РОЗСЛІДУВАННЮ ЗЛОЧИНІВ (ЗАПОЗИЧЕННЯ ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН)

Для успішного подолання протидії розслідуванню злочинів необхідно всебічно проаналізувати не тільки національне нормативно-правове регулювання ведення досудового розслідування, а й дослідити досвід зарубіжних країн у визначеному напрямку.

Так, вивченням питань регламентації діяльності щодо подолання протидії розслідуванню злочинів займався Р.М. Шехавцов, В.В. Молдован., А.В. Молдован, К.Ф. Гуценко, О.М. Миколенко, Л.Р. Грицаєнко, С.М. Смоков, В.Г. Лісогор, О.А. Вакулік досліджували особливості правової регламентації досудового розслідування зарубіжних країн. Однак, встановлення причинно-наслідкового зв'язку між подоланням протидії розслідуванню злочинів та чинним правовим регулюванням розслідування злочинів у зарубіжних країнах не досліджувалося.

**Метою даної статті** є аналіз міжнародного досвіду подолання протидії розслідуванню злочинів через нормативно-правове регулювання досудового розслідування. У межах даного дослідження вважаємо за необхідне проаналізувати міжнародний досвід процесуального провадження досудового розслідування з метою впровадження у національне законодавство для створення умов подолання протидії розслідуванню злочинів.

Як зазначає Р.М. Шехавцов, аналіз нормативних актів міжнародного права свідчить, що регламентація діяльності з подолання протидії розслідуванню злочинів у них здійснюється за трьома напрямками: 1) забезпечення гарантій дотримання прав і свобод особистості при відправленні правосуддя; 2) організація діяльності міжнародних органів кримінальної юстиції; 3) забезпечення взаємної (як правило, двосторонньої) правової допомоги між правоохоронними органами держав у кримінальних справах [1, с. 82]. Базовим міжнародним правовим документом, який заслуговує особливої уваги є Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою, прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада 1985 року (далі – Декларація) [2]. Вказаний документ звертає увагу на такі проблемні питання, як забезпечення безпеки учасників кримінального процесу та недостатність на законодавчому рівні заходів щодо захисту учасників кримінального процесу. У 1989 році рекомендаціями щодо реалізації вказаної Декла-

рації було піднято питання щодо необхідності розроблення заходів захисту жертв від зловживань, обмов або залякування у ході кримінального розслідування. Ще з 1985 року було звернуто увагу на необхідність впровадження заходів подолання протидії розслідуванню. На жаль, станом на сьогодні національне законодавство не спромоглося впровадити викладені у Декларації рекомендації. Саме тому вважаємо, що створення дієвої системи захисту учасників кримінального провадження є необхідним засобом, який матиме успішний вплив на подолання протидії розслідуванню.

Аналіз організаційної структури органів розслідування зарубіжних країн (зокрема, Сполучені Штати Америки, Федеративна Республіка Німеччина (далі – ФРН), Франція, Королівство Велика Британія, Північна Ірландія, Грузія та Молдова) їх повноважень, порядку здійснення процесуальної діяльності та нормативного закріплення повноважень надав можливість визначити існуючі прогалини чинного законодавства щодо питання подолання протидії розслідуванню злочинів.

Так, провідним слідчим органом федерального уряду у Сполучених Штатах Америки є Федеральне бюро розслідувань, яке проводить оперативно-розшукову діяльність та слідчі (розшукові) дії у справах федеральної юрисдикції, що віднесені до їх підслідності. Такими сферами діяльності є білокомірцева злочинність, боротьба з тероризмом, контррозвідувальна робота, боротьба з тяжкими злочинами проти особистості, економічна злочинність. Формально вважається, що дані, зібрані органами розслідування, не мають доказової ваги і призначені як матеріал для підтримання обвинувачення, а не для суду. Поліцейські та співробітники ФБР виступають як свідки в суді з приводу виявлених ними обставин, а також подають до суду заяви допитаних осіб [3, с. 115].

Щодо Великої Британії та Північної Ірландії, то основна роль розслідування злочинів належить органам поліції та Королівській службі переслідування. Процес виявлення, припинення та розкриття злочинів є компетенцією поліції, а Королівська служба переслідувань надає поліції рекомендації з розслідування злочинів та готує матеріали кримінальних проваджень до суду. У той же час, як зазначають В.В. Молдован, А.В. Молдован, діяльність поліції вважається позапроцесуальною і всі факти, що здобуті нею, формально не визнаються

доказами до того часу, доки не будуть пред'явлені мировому судді (магістрату) й там закріплені. Це так звана процедура перед суддями, що допитують, яка замінює собою процесуальну стадію попереднього розслідування й одночасно є стадією віддання обвинуваченого до суду [3, с. 110].

У Франції розслідування злочинів здійснює слідчий суддя, поліція і жандармерія. Слідчий суддя уповноважений на здійснення усіх слідчих дій, які вважає необхідними для встановлення істини. За виняткових випадків слідчі судді можуть делегувати своє право на проведення слідчої дії поліції, окрім допиту обвинуваченого та очних ставок. Однак слідчий суддя позбавлений права почати кримінальне провадження, пред'являти особі обвинувачення та скласти обвинувальний акт. Прокурор не вправі давати слідчому судді вказівки, що є обов'язковими до виконання. К.Ф. Гуценко наголошує, що попереднє слідство у Франції проводить слідчий суддя, тоді як роль прокурора є керівною лише щодо органів судової поліції під час дізнання [4, с. 296]. Окрім цього, А.В. Молдован зауважує, що функція попереднього слідства є прерогативою слідчого судді, який має обов'язок доказування, а функцією прокуратури залишається нагляд [5, с. 124-125].

Положення кримінального процесу Франції не позбавляє повноважень слідчого судді і на стадії дізнання. Так, слідчий суддя має право здійснювати будь-які дії судової поліції під час дізнання очевидних злочинів. Прибуття слідчого судді на місце події позбавляє самостійності не тільки судову поліцію, а й прокурора. Таким чином, можна стверджувати, що слідчий суддя за законодавством Франції здійснює процесуальне керівництво під час провадження дізнання. Однак про важливу роль прокурора свідчить право на внесення вказівок до матеріалів розслідуваного провадження, яке уже було на розгляді у слідчого судді [6, с. 127-128]. Важливо зазначити, що вказівки прокурора для слідчого судді носять рекомендаційний характер. Таким чином, суддя не виконуючи вказівок прокурора уповноважений направляти справу на розгляд суду. Вважаємо позитивним практику Франції щодо здійснення права процесуального керівництва досудовим розслідуванням слідчим суддею. У національному законодавстві у процесі досудового розслідування беруть участь слідчий, прокурор, слідчий суддя, а також керівник слідчого органу. Бажання законодавця запозичити успішний досвід зарубіжних країн, зокрема Франції, має, на нашу думку, певні негативні наслідки, які полягають у конфлікті інтересів, затягуванні процесу розслідування, залежності вчинення певних дій від вказаних вище суб'єктів. Усі зазначені прояви протидії розслідуванню злочинів з боку осіб, які уповноважені на встановлення істини щодо вчиненого злочину

є недопустимими. Саме тому сучасна система органів досудового розслідування потребує реформування, зокрема перегляду повноважень щодо досудового розслідування.

Відповідно до чинного КПК Франції, слідчого суддю називають слідчим органом першої інстанції. За законодавством Франції сторона досудового розслідування може звернутися до слідчого судді з письмовим та мотивованим клопотанням щодо проведення допиту. Як зазначає Г.В. Диков присутність слідчого судді на початкових стадіях процесу наближує процедуру отримання показань до судової і відповідно може компенсувати відсутність повноцінного дослідження доказів під час судового розгляду [7, с. 412-413]. Позитивним є те, що частково законодавець запозичив досвід Франції у врегулюванні питання допиту свідка за участю слідчого судді, однак у випадках якщо існує реальна загроза життю та здоров'ю допитаної особи та до моменту судового розгляду буде відсутня можливість допиту останньої. Як вже зазначалось, свідок є важливим суб'єктом та джерелом інформації для розслідування злочинів. Відповідно до вивчення матеріалів кримінальних проваджень, свідки поряд із потерпілими найчастіше відчують на собі вплив у вигляді різних форм протидії розслідуванню, зокрема погроза, підкуп, обмова тощо. Таким чином, участь свідка у процесі досудового розслідування має чітко регулюватися процесуальним законодавством та забезпечити безпеку таких осіб. При цьому, право допиту свідків варто покласти виключно на слідчого суддю з метою унеможливити зловживання свідком своїми обов'язками та навмисно чинити протидію розслідуванню злочинів, для прикладу, виїзд за кордон. Так, КПК Молдови у ч. 3 ст. 109 передбачає, що у випадку, якщо свідок не зможе бути присутнім при розгляді справи в суді через певні обставини, зокрема виїзд за кордон, прокурор може вимагати допиту суддею кримінального переслідування із забезпеченням можливості інших учасників процесу ставити питання свідку, який допитується [8].

У свою чергу, чинний КПК Грузії встановлює чіткий перелік підстав, які передбачені для проведення вказаної слідчої (розшукової) дії. Так, у ст. 114 КПК Грузії зазначено, що підставою допиту свідка в судовому засіданні на етапі досудового розслідування є реальна імовірність смерті або погіршення здоров'я, що може перешкодити його допиту в ході розгляду справи по суті, залишення території Грузії на тривалий час, коли показання цього свідка є єдиним джерелом необхідних доказів та коли існує необхідність застосувати спеціальні заходи захисту. Відповідно до ч. 1 ст. 225 КПК України передбачено можливість допиту свідка слідчим суддею під час досудового розслідування. Підставою такого допиту потерпі-

лого чи свідка є існування небезпеки для життя і здоров'я свідка чи потерпілого, їх тяжкої хвороби, наявності інших обставин, що можуть унеможливити їх допит в суді або вплинути на повноту чи достовірність показань. Така підстава, як «наявність інших обставин, що можуть унеможливити їх допит в суді або вплинути на повноту чи достовірність показань» не є конкретизованою та водночас дає можливість зробити підстави допиту невичерпними. На нашу думку, варто запозичити досвід країн Грузії та Молдови та додати таку обставину, як виїзд свідка чи потерпілого за кордон. Такі зміни до положень кримінального процесуального законодавства сприятимуть своєчасному закінченню кримінальних проваджень та може зменшити можливість впливу (погроз, заохочень, корупційні впливи) на допитуваних осіб з боку заінтересованих осіб.

У Франції однією із стадій досудового слідства виділяють дізнання. Дізнання може бути за очевидними злочинами і «початкове дізнання». Для національного законодавства такий поділ є нехарактерним, так як із прийняттям нового КПК України ми не виокремлюємо дізнання та досудове слідство як окремі стадії, на сьогодні це охоплюється поняттям досудове розслідування. Однак, початкове дізнання, за французьким законодавством, має місце у випадку відсутності визначених законом умов очевидності й характеризується такими ознаками: відсутністю законодавчо регламентованих приводів для його початку, формальним характером процесуальних дій і відсутністю в поліції засобів процесуального примусу (крім затримання). Поліція повноважна затримувати не тільки підозрюваних, але і потерпілих, і свідків для надання ними відомостей про злочин. Початкове дізнання не обмежене певним строком і має своєю метою обґрунтувати кримінальний позов прокурора, що може бути поданий за його результатами. Це дізнання тісно пов'язане з непроцесуальною діяльністю поліції та схоже на перевірку заяв і повідомлень про злочини у вітчизняній моделі кримінального процесу [9, с. 10]. Вважаємо, досвід Франції щодо можливості поліції затримувати потерпілих та свідків для надання ними відомостей про злочин позитивним, адже такі заходи можуть і бути заходами подолання протидії розслідуванню злочину.

КПК ФРН не вимагає від поліції складення будь яких процесуальних документів при проведенні дізнання. Будь-які дії, що пов'язані зі встановленням фактичних даних поліція вправі фіксувати у довільній формі як власні записи. Таким чином, законодавство ФРН, розуміючи можливість упередженості з боку поліції та прокуратури, виключає негативний вплив на весь процес розслідування. Прокуратура контролює виконання законів, запобігає порушенням, викриває тих, хто порушує закон, тому виконання функції

об'єктивного розслідування прокурором, на думку законодавця ФРН, є неможливим. Прокуратура уповноважена лише встановити та пред'явити підозру. Окрім цього, поліція та прокуратура не має права здійснювати привід свідків і обвинувачених. Право проведення будь-яких слідчих (розшукових) дій належить виключно слідчому судді. Дії суду фіксуються у протоколі секретарем. Обвинувачений може бути допущений до участі у слідчій (розшуковій) дії на розсуд суду у випадку, коли це не впливає на правильність розслідування. Таке правило свідчить не про обмеження прав обвинуваченого під час досудового розслідування, а навпаки, виключення можливої протидії розслідуванню, яка може проявлятися у перекручуванні наданої інформації в майбутньому, зміні показань, фальсифікації доказів.

Особливої уваги заслуговує інститут додаткового розслідування, що сформувався у Франції. Відповідно до абз. 1, 2 ст. 284 КПК Франції «в процесі додаткового слідства протоколи та інші матеріали чи документи направляються секретарю суду та долучаються до матеріалів провадження. Вони доводяться до відома прокурора і сторін, які повідомляються про долучення секретарем суду» [10, с. 34-37]. У процесі аналізу вищевказаної норми бачимо, що у випадку необхідності провести додаткове слідство, провадження нікому не повертається, а залишається у судді. У французькому законодавстві відсутнє поняття «повернення кримінального провадження слідчому судді для виправлення порушень закону». На нашу думку, такий механізм є позитивним для унеможливлення впливу на процес розслідування з боку слідчого судді чи прокурора, шляхом підміни документів, здійснення їх фальсифікації, вилучення або залучення важливих доказів тощо.

Отже, досліджуючи практику зарубіжних країн бачимо, що в переважній більшості слідчий суддя наділений правом вести досудове розслідування. Допустимість доказів та їх врахування здійснюється також із санкції слідчого судді, що має, на нашу думку, позитивну тенденцію. На відміну від національного законодавства поліція відіграє лише допоміжну роль, а її діяльність вважається «позапроцесуальною».

Часто протидія розслідуванню злочинів, яка полягає у затягуванні самого розслідування, непрофесійності слідчого чи прокурора, підкупі, різного роду «блокуванні» повноважень вказаних осіб має місце у процесі досудового розслідування шляхом утворення конфлікту інтересів. Оскільки чинники, які у своїй сукупності утворюють протидію розслідуванню злочинів, спостерігаються і з боку осіб, які уповноважені проводити досудове розслідування, то абсолютно логічним є передбачення процесуального керівництва досудовим розслідуванням за слідчим суддею.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо за можливе запозичити досвід європейських країн щодо впровадження інституту затримання. Так, поліція, виконуючи допоміжну функцію у процесі досудового розслідування, може бути уповноважена на затримання не тільки підозрюваного, а й потерпілого та свідків. Реалізація положень інституту затримання не має на меті порушення прав осіб, навпаки, розширення кола осіб, на яких розповсюджується даний інститут могло б бути корисним з огляду на забезпечення невідкладного допиту або зібрання інформації щодо вчиненого злочину. Форми та способи протидії розслідуванню злочинів урізноманітнюються у геометричній прогресії, саме тому право на затримання потерпілих та свідків сприятиме швидкому та повному встановленню об'єктивної істини.

### Література

1. Шехавцов Р.М. Форми та способи протидії розслідуванню злочинів і засоби їх подолання (за матеріалами кримінальних справ про вимагання, вчинені організованими групами, злочинними організаціями) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Луганськ, 2003. 245 с.
2. Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою. Резолюція 40/34 Генеральної Асамблеї від 29 листопада 1985 року. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_114](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_114).
3. Молдован В.В., Молдован А.В. Порівняльне кримінальне процесуальне право: Україна, ФРН, Франція, Англія, США. Навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 400 с.
4. Гуценко К.Ф. Уголовный процесс западных государств: учеб. пособ / К.Ф. Гуценко, Л.В. Головкин, Б.А. Филимонов. М.: Зерцало, М, 2001. 480 с.
5. Миколенко О.М. Заходи забезпечення кримінального провадження та заходи кримінального процесуального примусу: змістовне співвідношення // Матеріали 70-ї наук. конф. професорсько-викладацького складу економіко-правового ф-ту ОНУ імені І.І. Мечникова : присвяченої 150-й річниці Одеського національного університету імені І.І. Мечникова, 25-27 листопада 2015 року м. Одеса / редкол.: О.М. Алієва [та ін.]; відп. ред.: О.О. Нігреєва; ОНУ ім. І.І. Мечникова, ЕПФ. Одеса : Астропринт, 2015 . С. 165-168.
6. Грицаєнко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи: навч. посібн. / Л.Р. Грицаєнко. К.: БІНОВАТОР, 2006. 400 с.
7. Смоков С. М. Гарантії застосування заходів процесуального примусу у кримінальному судочинстві / С.М. Смоков, К.Г. Горелкіна. Одеса: Астропринт, 2012. 152 с.
8. Кримінальний процесуальний кодекс Молдови від 14.03.2003. URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=326970>.
9. Лісогор В.Г. Криміналістичне забезпечення збереження таємниці досудового слідства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. НАВС України. К., 2003. 20 с.
10. Бикова Е.В. Прокуратура Франції. Сб. науч. трудов. М., 1997. 34-37 с.

### Анотація

**Чесакова М. С. Окремі підходи до подолання протидії розслідуванню злочинів (аналіз правового регулювання досудового розслідування зарубіжних країн).** – Стаття.

У статті розглянуто окремі особливості правового регулювання досудового розслідування та повноваження окремих учасників процесу у зарубіжних країнах. Проаналізувавши міжнародний досвід у визначеній сфері, сформовано пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства України, які можуть бути ефективними під час подолання протидії розслідуванню злочинів.

**Ключові слова:** подолання протидії розслідуванню злочинів, протидія розслідуванню злочинів, досудове розслідування, міжнародний досвід.

### Аннотация

**Чесакова М. С. Отдельные подходы к преодолению противодействия расследованию преступлений (анализ правового регулирования досудебного расследования зарубежных стран).** – Статья.

В статье рассмотрены отдельные особенности правового регулирования досудебного расследования и полномочия отдельных участников процесса в зарубежных странах. Проанализирован международный опыт в определенной сфере, сформированы предложения по внесению изменений в действующее законодательство Украины, могут быть эффективными при преодолении противодействия расследованию преступлений.

**Ключевые слова:** преодоление противодействия расследованию преступлений, противодействие расследованию преступлений, досудебное расследование, международный опыт.

### Summary

**Chesakova M. S. Separate approaches to overcoming counteracting crime investigation (analysis of legal regulation of pre-trial investigation in foreign countries).** – Article.

The article deals with the specific features of the legal regulation of pre-trial investigation and the powers of individual participants in the process in foreign countries. There are proposals for amendments to the current legislation of Ukraine have been formed, which can be effective in overcoming the counteraction to the investigation of crimes.

**Key words:** overcoming counteracting crime investigation, counteraction to crime investigation, pre-trial investigation, the international experience.



## КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.53

*Т. О. Арделян*  
здобувач Університету сучасних знань

### ЗЛОЧИНИ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

В умовах дестабілізації соціально-політичної і економічної ситуації в країні, постійного зростання кризового стану у народному господарстві широкого розповсюдження набули злочини у сфері підприємницької діяльності. Ці види злочинів – один з найбільш динамічно зростаючих кримінальних феноменів сучасної України. Свідченням цього є кримінальне законодавство України, у яке з початку 90-х років внесено найбільше змін саме у частині, яка встановлює кримінальну відповідальність за суспільно небезпечні посягання на відносини у сфері господарської діяльності. Найбільш значне зростання злочинних проявів відбулося у таких сферах господарювання, які покликані задовольнити першочергові життєво необхідні потреби населення [1, с. 59].

Варто зазначити, що ці побоювання обмежують можливість виробничої інтеграції. Чинниками, що стримують розвиток організованої тіншової підприємницької діяльності, є проблеми, пов'язані з невиконанням умов договорів, які укладаються на тіншових ринках. Через те, що у тіншовому бізнесі багато угод укладаються на основі усних домовленостей, органам державної влади важко визначити обсяг тіншового бізнесу та правильно обрати засоби впливу на його учасників. Згідно з підходом Г. Беккера, від дій злочинців залежить пропозиція злочинів, від дій споживачів незаконно виготовлених і реалізованих товарів – попит на злочини, а заходи правового виявлення і покарання вважають своєрідним регулюванням цього «ринку» [2, с. 141].

Сфера підприємництва за визначенням є галузями економіки. Злочинність у сфері підприємницької діяльності виходить за межі злочинності у сфері господарських відносин. До числа злочинів, що посягають на відносини у сфері підприємницької діяльності, можуть входити різні злочинні діяння, у тому числі й ті, що не входять у розділ VII КК України.

Поряд з тим, оскільки йдеться про необхідність виділення групи злочинів у сфері підприємницької діяльності для вирішення завдань кримінально-правової оцінки, необхідно застосовувати цей термін лише у вузькому розумінні, придатному

для використання в процесі кваліфікації злочинів. А це означає, що відносини у сфері підприємницької діяльності в таких злочинах виступають як основний, додатковий або факультативний об'єкт.

Визначаючи критерій для віднесення конкретних злочинних діянь до того або іншого підвиду економічних злочинів, деякі дослідники вказують на сферу підприємництва лише як на основний об'єкт, при цьому визначають його не дуже чітко, не відрізняючи від відносин у сфері економічної діяльності в цілому. Так проф. Б.М. Леонтьєв відносить до злочинів, що посягають на встановлений порядок здійснення підприємницької діяльності, не тільки фіктивне підприємництво, а й реєстрацію незаконних угод із землею, а також придбання або збут майна, завідомо здобутого злочинним шляхом, тобто й ті злочини, які сферу підприємництва зачіпають далеко не у всіх випадках [4, с. 12-13].

Професор Б. В. Волженкін відносить створення перешкод для законної підприємницької діяльності до злочинів посадових осіб, що порушують установлені Конституцією й законами України гарантії здійснення економічної, у тому числі підприємницької діяльності, права й свободи її учасників, а незаконне підприємництво – до злочинів, що порушують загальні принципи встановленого порядку здійснення підприємницької й іншої економічної діяльності.

Не виключено, що відносини у сфері підприємницької діяльності можуть спричинювати не у всіх випадках вчинення суспільно небезпечного посягання, передбаченого тією або іншою статтею розділу про злочини у сфері господарської діяльності. Вони, таким чином, будуть виступати як факультативний об'єкт [5].

Зазначимо, що згідно загальної теорії права інститут права є системою відносно відокремлених правових норм, які пов'язані між собою метою регулювання однорідних суспільних відносин. Тому ми пропонуємо розглянути нашу точку зору щодо можливого теоретичного та законодавчого виокремлення даної категорії з відповідною аргументацією.

Для початку, вважаємо за потрібне надати власну дефініцію правового інституту «злочини в сфері підприємництва» використовуючи системний підхід до аналізу норм законодавства, що регулює підприємницьку діяльність, та КК України (безпосередньо Розділ VII).

Отже, дану дефініцію можна визначити таким чином: злочини у сфері підприємництва – суспільно небезпечні діяння, об'єктом посягання яких є суспільні відносини, що виникають у процесі самостійної, ініціативної, систематичної на власний ризик господарської діяльності з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку, порядок якої визначений господарським та цивільним законодавством України.

Оскільки для виокремлення інституту права необхідно визначити структуру інституту, пропонуємо класифікацію злочинів у сфері підприємництва, в основі якої лежить критерій – об'єкт посягання, а саме «принцип здійснення підприємницької діяльності». Даний критерій є результатом системного аналізу господарського законодавства України та виокремлення базових принципів здійснення підприємницької діяльності.

Принципи підприємницької діяльності – це основоположні ідеї та положення, на основі яких реалізується господарська діяльність, зокрема відображаючи сутність підприємництва. Як відомо, підприємницька діяльність користується загальноправовими принципами: верховенства права, справедливості; законності, демократизму, рівності суб'єктів, взаємної відповідальності особи та держави [3, с. 15]. Однак підприємництво характеризується і спеціальними принципами, що притаманні лише даній сфері та визначені в ст. 6 ГК України [6].

Таким чином, при комплексному підході аналізу норм КК України та положень ГК України злочини, що містяться в Розділі VII, можна класифікувати таким чином:

1. Діяння, що порушують принцип свободи підприємницької діяльності.

Злочини у сфері організації порядку зайняття підприємницької діяльністю; злочини у сфері спеціально забороненої підприємницької діяльності; злочини у сфері захисту від протидії законній діяльності суб'єктів господарювання [7].

2. Діяння, що порушують принцип захисту споживача.

Варто зазначити, що до першої групи «Діяння, що порушують принцип свободи підприємницької діяльності» відносяться злочини, діяння яких порушують приписи ст. 43 ГК «Свобода підприємницької діяльності».

Дана стаття містить комплекс принципів реалізації свободи вибору та здійснення підприємництва, а саме:

1. Підприємці мають право без обмежень самостійно здійснювати будь-яку підприємницьку діяльність, яку не заборонено законом.

2. Особливості здійснення окремих видів підприємництва встановлюються законодавчими актами.

3. Перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, а також перелік видів діяльності, підприємництво в яких забороняється, встановлюються виключно законом.

4. Здійснення підприємницької діяльності забороняється органам державної влади та органам місцевого самоврядування. Тож ми бачимо, що головними умовами здійснення підприємницької діяльності є її правомірність, тобто здійснення в визначеному законодавством порядку, та законність, тобто відповідно до принципу «дозволено все, що не заборонено законом». А тому визначену нами групу злочинів можна поділити на дві підгрупи: «Злочини в сфері організації порядку зайняття господарською діяльністю», «Злочини у вигляді сфері спеціально забороненої підприємницької діяльності». Відповідно до цих критеріїв, до групи «Злочини у сфері спеціально забороненої підприємницької діяльності» – злочини пов'язані зі здійсненням підприємницької діяльності, що визначена законодавством України як незаконною, і має прямиий припис щодо її заборони.

До таких злочинів варто віднести:

– стаття 216: Незаконне виготовлення, підроблення, використання або збут незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених контрольних марок;

– стаття 223-2: Порушення порядку ведення реєстру власників іменних цінних паперів

– стаття 227: Умисне введення в обіг на ринку України (випуск на ринок України) небезпечної продукції;

– стаття 232-2: Приховування інформації про діяльність емітента.

У свою чергу, до підгрупи «Злочини в сфері організації порядку зайняття господарською діяльністю» – злочини пов'язані з здійсненням підприємницької діяльності в порядку, не передбаченому законодавством щодо реєстрації, ліцензування, здійснення та ліквідації суб'єктів господарювання або умисне зловживання своїм положенням.

Наступну групу злочинів складають «Діяння, що порушують принцип захисту економічної конкуренції». Відповідно до ст. 41 Конституції України держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності, не допускає зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісну конкуренцію [6]. Також в ст. 47 ГК України передбачений обов'язок забезпечення недоторканості майна і захисту майнових прав підприємців. Більш детально дані зобов'язання регламентуєть-

ся Законами України «Про захист економічної конкуренції» та «Про захист від недобросовісної конкуренції».

Таким чином, спостерігається надання гарантій щодо захисту внутрішньогосподарських та зовнішньогосподарських прав суб'єктів господарювання. До внутрішньогосподарських прав відносяться право недоторканості та автономності суб'єктів господарювання. Підприємці мають право самостійно приймати рішення щодо створення, реорганізації, здійснення та припинення будь-якої правомірної діяльності [9, с. 264].

У свою чергу, до зовнішньогосподарських прав можна віднести права суб'єктів господарювання щодо реалізації власних товарів (послуг) на ринку та добросовісної конкуренції [10, с. 163]. Таким чином за принципом захисту суб'єктів господарювання в ході участі в економічній конкуренції (змагання між суб'єктами господарювання з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, внаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обороту товарів на ринку [8]) злочинні діяння, передбачені КК України, даної групи можна розділити відповідно на дві групи:

1) злочини у сфері захисту добросовісної конкуренції – злочини, виражені діяннями суб'єкта підприємницької діяльності, що суперечать торговим та іншим чесним звичаям щодо реалізації своєї господарської діяльності, передбачені КК України.

2) злочини у сфері захисту від протидії законній діяльності суб'єктів господарювання – злочини, виражені діяннями у вигляді незаконного втручання в правомірну законну діяльність самостійного господарюючого суб'єкта.

І останню групу діянь становлять діяння, що порушують принцип захисту споживача. Відповідно до ст. 2 ГК України, учасниками відносин в сфері господарювання є як суб'єкти господарювання, так і споживачі. Конституція України в ст. 42 декларує, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт [11, с. 129].

Детальніше дане положення було розтлумачено в рішенні Конституційного Суду України від 10 листопада 2011 року №15-рп/2011, де зазначається: «Україна як соціальна, правова держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки». Таким чином, держава захищає не лише фізичних осіб-споживачів, а й суб'єктів господарювання, що користуються для власних потреб продукцією або послугами свої контрагентів. Дану групу злочинів об'єднує об'єктивна сторона злочи-

ну – активні дії, що порушують встановлені державні гарантії споживачів товарів та послуг [13].

Таким чином «Діяння, що порушують принцип захисту споживача» – це злочини у вигляді діянь, що порушують норми господарського права у сфері якості продукції та добросовісності надання послуг, передбачених КК України.

Отже, як бачимо, злочини у сфері підприємництва мають складну багаторівневу структуру, оскільки охоплюють собою великий спектр господарських відносин, що виникають в процесі суспільного виробництва. Класифікація таких злочинів необхідна, по-перше, для більш детального аналізу даного інституту злочинів і подальшого його розроблення, по-друге, для встановлення особливостей кваліфікації та подальшої систематизації методологічних рекомендацій суб'єктам кваліфікації. По-третє, дана класифікація обґрунтовує доцільність виокремлення злочинів у сфері підприємництва як окремого кримінально-правового інституту, оскільки вони мають індивідуальні ознаки, власну розгалужену систему взаємопов'язаних елементів та одну правову направленість – захист економічного ринку, через встановлення стабільності та захисту підприємництва, що є основоположним інститутом економіки будь-якої країни [12].

### Література

1. Попович В. М. Тіньова економіка як предмет економічної кримінології. К.: Правові джерела, 1998. С. 59.
2. Кельман О. Г. Економічна злочинність і суміжні з нею поняття. *Проблеми законності*. 2002. Вип. 55. С. 133–141.
3. Горелик А. С. Шишко И. В., Хлупина Г. Н. Преступления в сфере экономической деятельности и против интересов службы в коммерческих и иных организациях. Красноярск : Краснояр. гос. ун-т., 1998. 200 с.
4. Горелов А. Об обоснованности выделения предпринимательских преступлений. *Уголовное право*. 2002. № 4. С. 12–13.
5. Дудоров О. О. Злочини у сфері господарської діяльності: кримінально-правова характеристика: Монографія. К.: Юридична практика, 2003. 924 с.
6. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV / База даних «Законодавство України» / ВРУ України URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
7. Про практику застосування судами законодавства про відповідальність за окремі злочини у сфері господарської діяльності: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25.04.2003 р. № 3 / База даних «Законодавство України» / ВР України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va003700-03>.
8. Про захист економічної конкуренції: Закон України 11 січня 2001 року № 2210-III / База даних «Законодавство України» / ВР України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>
9. Дудоров О. О., Мовчан Р. О. Законодавство України про кримінальну відповідальність за злочини у сфері господарської діяльності – час визначитися зі стратегією розвитку. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2015. № 2(5). С. 215–263.

10. Єрмошенко М. М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення : монографія. К.: МОН України, Київський нац. торгів.-екон. ун-т, 2001. 309 с.

11. Бойко А. М. Про поняття та систематизацію злочинів у сфері господарської діяльності. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Новий КК України: Питання застосування і вивчення» (25-26 жовтня 2001 р.), Харків, 2002. Х.: Юрінком Інтер, 2002. С. 129–132.

12. Вадим М., Гаруст Ю. Кожен п'ятий. Як в Україні карають за економічні злочини та що з цим робити? Офіційний сайт юридичного інтернет-ресурсу Протокол. URL: [https://protocol.ua/ua/kogen\\_p\\_yatiy\\_yak\\_v\\_ukraini\\_karayut\\_za\\_ekonomichni\\_zlochiny\\_ta\\_shcho\\_z\\_tsim\\_robiti/](https://protocol.ua/ua/kogen_p_yatiy_yak_v_ukraini_karayut_za_ekonomichni_zlochiny_ta_shcho_z_tsim_robiti/).

13. Рішення Конституційного Суду України від 10 листопада 2011 року № 15-рп/2011 / База даних «Законодавство України» / ВР України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-11>.

#### Анотація

*Арделян Т. О. Злочини у сфері підприємницької діяльності.* – Стаття.

В даній статті зазначається, що вчинення злочинів у сфері підприємницької діяльності є соціальним явищем, суть якого в різноманітних суспільно небезпечних діяннях, що посягають на відносини, котрі виникають при здійсненні підприємницької діяльності, порядок якої визначений господарським та цивільним законодавством, у тому числі, при реєстрації суб'єктів підприємництва (приватних підприємців і комерційних організацій), а також у процесі діяльності, спрямованої на систематичне отримання прибутку від користування майном, продажу товарів, виконання робіт або надання послуг суб'єктами підприємництва.

*Ключові слова:* злочин, підприємництво, кримінальне право, фіктивне підприємництво, об'єкт посягання.

#### Аннотация

*Арделян Т. О. Преступления в сфере предпринимательской деятельности.* – Статья.

В данной статье отмечается, что совершение преступлений в сфере предпринимательской деятельности является социальным явлением, суть которого в различных общественно опасных деяниях, посягающих на отношения, которые возникают при осуществлении предпринимательской деятельности, порядок которой определен хозяйственным и гражданским законодательством, в том числе, при регистрации субъектов предпринимательства (частных предпринимателей и коммерческих организаций), а также в процессе деятельности, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг субъектами предпринимательства.

*Ключевые слова:* преступление, предпринимательство, уголовное право, фиктивное предпринимательство, объект посягательства.

#### Summary

*Ardelian T. O. Crimes in the field of business.* – Article.

In this article it is stated that committing crimes in the sphere of business activity is a social phenomenon, the essence of which is in various socially dangerous acts, which affect the relations arising in the course of business activity, the order of which is determined by economic and civil law or by the civil law, during the registration of business entities (private entrepreneurs and commercial organizations), as well as in the process of activities aimed at the systematic profit from the use of property m, the sale of goods, works or services entities.

*Key words:* crime, entrepreneurship, criminal law, bogus entrepreneurship, object of attack.

УДК 343.163

*Р. С. Брухаль*  
*здобувач Університету сучасних знань*

## ОСОБЛИВОСТІ ПОДАВАННЯ КЛОПОТАННЯ ПРО ЗДІЙСНЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Сьогоднішні фундаментальні зміни в соціально-політичних та юридично-правових умовах життя суспільства і держави створили всі умови для реформування системи кримінальної юстиції у напрямі її демократизації, гуманізації, посилення захисту прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних правових актів і зобов'язань нашої держави перед європейським та світовим співтовариством. Сучасне кримінальне процесуальне законодавство в останні роки зазнало суттєвих змін, які були спрямовані на реалізацію вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Зокрема, це стосується забезпечення прав учасників кримінального судочинства, розширення змагальності сторін, прав потерпілого, усунення обвинувального ухилу в діяльності суду та ін.

Поряд з тим, необхідно визнати, що існуюча система кримінального судочинства України не повною мірою відповідає новим суспільним відносинам, не забезпечує в повній мірі ефективного захисту громадян, суспільства та держави від злочинних посягань.

Часто є випадки, коли підозрюваний (обвинувачений) переховується від органів досудового розслідування чи суду за кордоном, чим перешкоджає здійсненню правосуддя, наслідком чого є непритягнення до належної відповідальності винних осіб і беззахисності потерпілого. Вирішенню цієї проблеми сприяє активна позиція органів досудового розслідування та суду в частині використання «нових» процесуальних форм, зокрема спеціального кримінального провадження.

Зазначений інститут, відповідно до КПК України 2012 р., достатньо не досліджено. Водночас інститут «заочного» провадження вивчали такі вчені: М. Я. Вікут, А. О. Замченко, Ю. В. Навроцька, С. Я. Фурса, І. І. Черних, І. В. Уткіна та ін. Однак їх праці здебільшого стосувалися цивільного судочинства.

**Метою** пропонованої увазі статті є вивчення процесуального порядку подання клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування щодо осіб, які перебувають на тимчасово окупованій території України чи території проведення АТО.

Окреслимо приблизний алгоритм дій прокурора під час здійснення спеціального досудового розслідування щодо підозрюваного, обвинуваченого на тимчасово окупованій території України або в районі проведення АТО.

1. Відповідно до вимог ст. 214 КПК України, досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до ЄРДР [1; 2; 3]. Це відбувається згідно з Положенням про порядок ведення ЄРДР, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 р. № 69 [3].

Варто зазначити, що слідчий невідкладно в письмовій формі повідомляє керівникові органу прокуратури (прокурора) про початок досудового розслідування, підставу початку досудового розслідування та інші відомості, передбачені ч. 5 ст. 214 КПК України.

Слідчого, який здійснюватиме досудове розслідування, визначає керівник органу досудового розслідування. Здійснення досудового розслідування до внесення відомостей до реєстру або без такого внесення не допускається. Огляд місця події в невідкладних випадках може бути проведено до внесення відомостей до ЄРДР, що здійснюється негайно після завершення огляду.

Якщо відомості про кримінальне правопорушення до ЄРДР вніс прокурор, він зобов'язаний невідкладно, але не пізніше наступного дня, з дотриманням правил підслідності передати наявні в нього матеріали до органу досудового розслідування, доручивши проведення досудового розслідування.

2. Визначають підслідність кримінального провадження відповідно до ст. 216 КПК України (за необхідності матеріали кримінального провадження передають відповідно до підслідності) або відповідно до ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» – якщо підозрюваний, обвинувачений уже перебуває на тимчасово окупованій території України чи території проведення АТО [закон].

3. За необхідності матеріали досудового розслідування можуть об'єднувати або виділяти в окреме провадження, згідно зі ст. 217 КПК України.

4. Проводять першочергові та подальші слідчі (розшукові) дії, а також необхідні негласні слідчі (розшукові) та інші процесуальні дії.

5. Якщо є підстави для здійснення спеціального досудового розслідування (учинення злочину, визначеного в ч. 2 ст. 297–1 КПК України; підозрюваний, обвинувачений, крім неповнолітнього, переховується від органів слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності; підозрюваний, обвинувачений ухилився від явки

на виклик слідчого (прокурора) чи судовий виклик слідчого судді, суду (неприбуття на виклик без поважної причини більш двічі); оголошений у розшук; перебуває на тимчасово окупованій території України або в районі проведення АТО) слідчий (прокурор) забезпечує його проведення. Він готує клопотання про здійснення такого розслідування відповідно до вимог ст. 297–2 КПК України (із зазначенням статей законів) та погоджує його з прокурором (клопотання може бути підготовлено прокурором).

Вимоги до змісту клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування передбачено в ст. 297–2 КПК України. До клопотання може бути додано матеріали, котрі містять відомості, що підтверджують необхідність початку спеціального досудового розслідування щодо відповідної особи, список свідків, яких слідчий (прокурор) вважає за необхідне допитати під час розгляду клопотання, витяг з ЄРДР, копії процесуальних документів, які підтверджують, що підозрюваний переховується від органів слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності, а також щодо оголошення особи в розшук та ін.

6. Клопотання передають слідчому судді суду, визначеного відповідно до ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» для прийняття відповідного рішення [4].

7. Клопотання розглядають за участі особи, яка подала клопотання (слідчого або прокурора) та захисника. Так, слідчий (прокурор) має залучити захисника підозрюваного (обвинуваченого) для участі в кримінальному провадженні, якщо останній сам цього не зробив. Якщо слідчий не залучив захисника, то слідчий суддя вживає необхідних заходів для залучення захисника. Відповідно до п. 8 ч. 2 ст. 52 КПК України, щодо осіб, стосовно яких здійснюється спеціальне досудове розслідування або спеціальне судове провадження, участь захисника є обов'язковою з моменту прийняття відповідного процесуального рішення.

Відповідно до ст. 45 КПК України, захисником є адвокат, який здійснює захист підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішувалося питання про їх застосування, а також особи, відносно якої передбачається розгляд питання про видачу іноземній державі (екстрадицію). Захисником не може бути адвокат, відомості про якого не внесено до Єдиного реєстру адвокатів України або стосовно якого в цьому реєстрі наявні відомості про зупинення або припинення права на зайняття адвокатською діяльністю.

Відповідно до ч. 3 та 4 ст. 49 КПК України, слідчий (прокурор) виносить постанову, а слідчий суддя та суд постановляють ухвалу, якою

доручають відповідному органу (установі), уповноваженому законом на надання безоплатної правової допомоги, призначити адвоката для здійснення захисту за призначенням та забезпечити його прибуття в зазначені в постанові (ухвалі) час і місце для участі в кримінальному провадженні. Постанову (ухвалу) про призначення адвоката негайно направляють відповідному органу (установі), уповноваженому законом на надання безоплатної правової допомоги. Цей документ є обов'язковим для негайного виконання. Невиконання, неналежне або несвоєчасне виконання постанови (ухвали) про доручення призначити адвоката передбачають відповідальність, визначену законом.

8. Клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування розглядають слідчий суддя не пізніше десяти днів із дня його надходження до суду за участі особи, яка подала клопотання, та захисника. Слідчий суддя приймає одне з таких рішень: повертає клопотання (ч. 2 ст. 297–3 КПК України), якщо воно складено без дотримання вимог ст. 297–2 КПК України, відмовляє в задоволенні клопотання або задовольняє його (ст. 297–4 КПК України). Усі рішення оформляються відповідною ухвалою слідчого судді.

Розгляд слідчим суддею клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування полягає в тому, що він знайомиться з його змістом, досліджує копії матеріалів, які додано до клопотання та якими слідчий (прокурор) обґрунтовує потребу здійснення спеціального досудового розслідування, а також у разі необхідності може безпосередньо заслухати доводи особи, яка подала клопотання, захисника та свідків.

Якщо клопотання не відповідає вимогам ст. 297–2 КПК України, то слідчий суддя повертає його прокуророві (слідчому), про що постановляє відповідну ухвалу.

Вирішуючи питання про здійснення спеціального досудового розслідування, слідчий суддя повинен переконатись у наявності фактичних підстав для прийняття такого рішення.

Слідчий суддя зобов'язаний постановити вмотивоване та обґрунтоване рішення, тому він повинен урахувувати всі обставини, що мають значення для вирішення клопотання. Виконання цього обов'язку не залежить від волі інших осіб. Це публічний обов'язок слідчого судді, який впливає із сутності правосуддя як специфічної форми діяльності органів публічної влади. Тому під час розгляду клопотання, відповідно до ч. 3 ст. 297–3 КПК України, слідчий суддя має право за клопотанням сторін кримінального провадження або за власної ініціативи заслухати будь-якого свідка чи дослідити будь-які матеріали, що мають значення для вирішення питання про здійснення спеціального досудового розслідування.

Відповідно до ч. 1 ст. 297–4 КПК України, слідчий суддя відмовляє в задоволенні клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування, якщо прокурор (слідчий) не доведе, що підозрюваний переховується від органів слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності та оголошений у міждержавний та/або міжнародний розшук (розшук у разі спеціального досудового розслідування щодо підозрюваного, обвинуваченого, який перебуває на тимчасово окупованій території України або в районі проведення АТО).

Якщо в справі декілька підозрюваних, слідчий суддя постановляє ухвалу лише стосовно тих підозрюваних, щодо яких існують обставини, передбачені ч. 2 ст. 297–1 КПК України.

9. Якщо слідчий суддя повернув клопотання, сформульоване без дотримання вимог ст. 297–2 КПК України, то слідчий може скласти інше клопотання, усуваючи всі недоліки, погодити з прокурором та знову передати до суду.

Якщо слідчий суддя відмовив у задоволенні клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування, досудове розслідування здійснюється далі згідно із загальними правилами.

Повторне звернення з клопотанням про здійснення спеціального досудового розслідування до слідчого судді в одному кримінальному провадженні (у межах якого постановлено ухвалу про відмову в задоволенні клопотання або ухвалу про задоволення клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування) не допускається, крім випадків наявності нових обставин, які підтверджують, що підозрюваний переховується від органів слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності та оголошений у міждержавний та/або міжнародний розшук.

Копія ухвали надсилається прокурору, слідчому та захисникові.

10. Відповідно до п. 12 ч. 1. ст. 309 КПК України, ухвалу про відмову в здійсненні спеціального досудового розслідування під час досудового розслідування можна оскаржити. Згідно зі ст. 310 КПК України, оскарження ухвал слідчого судді відбувається в апеляційному порядку.

11. Якщо слідчий суддя постановив ухвалу про здійснення спеціального досудового розслідування, слідчий має невідкладно здійснити такі процесуальні дії:

а) протягом 24 год внести відомості про здійснення спеціального досудового розслідування до ЄРДР;

б) у разі здійснення спеціального досудового розслідування – надіслати повістку про виклик

підозрюваного (за останнім відомим місцем його проживання чи перебування), обов'язково опублікувавши в засобах масової інформації загальнодержавної сфери розповсюдження (наприклад у газеті «Урядовий кур'єр») та на офіційних веб-сайтах органів, що здійснюють досудове розслідування.

Після того, як повістку про виклик опубліковано в засобах масової інформації загальнодержавної сфери розповсюдження, підозрюваний вважається належним чином ознайомленим з її змістом.

12. Під час здійснення спеціального досудового розслідування всі копії процесуальних документів, що підлягають врученню підозрюваному, обвинуваченому, надсилаються захисникові.

13. У подальшому проводять усі процесуальні дії відповідно до загальних правил досудового розслідування, з обов'язковим урахуванням вимог глави 24–1 КПК України.

Окремі процесуальні дії, що вимагають присутності чи сповіщення підозрюваного, обвинуваченого, проводять у присутності чи зі сповіщенням захисника підозрюваного. Це дає змогу забезпечити дотримання прав і законних інтересів підозрюваних, які можуть бути обмежені або порушені.

14. Якщо підстави для постановлення слідчим суддею ухвали про спеціальне досудове розслідування перестали існувати, подальше досудове розслідування здійснюється згідно із загальними правилами.

15. Спеціальне досудове розслідування злочинів повинно бути закінчено згідно із загальними строками досудового розслідування, відповідно до ст. 219 КПК України.

16. Після направлення прокурором обвинувального акта, слідчий суддя може винести ухвалу про проведення спеціального судового провадження.

### Література

1. Інструкція про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події [Електронний ресурс]: наказ МВС України від 6 груд. 2015 р. № 1377. URL: <http://www.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

2. Кримінальний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. URL: <http://www.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

3. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань [Електронний ресурс]: наказ Генерального прокурора України від 17 серп. 2012 р. № 69. URL: <http://www.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

4. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квіт. 2014 р. № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 39. Ст. 2011.

### Анотація

**Брухаль Р. С. Особливості подання клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування у кримінальному провадженні. – Стаття.**

У статті розглядається процесуальний порядок подання клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування щодо підозрюваного, обвинуваченого на тимчасово окупованій території України або в районі проведення АТО. На основі сказаного сформовано алгоритм дій прокурора під час здійснення спеціального досудового розслідування щодо підозрюваного, обвинуваченого на тимчасово окупованій території України або в районі проведення АТО.

*Ключові слова:* кримінальне провадження, досудове розслідування, алгоритм, прокурор, клопотання, спеціальне досудове розслідування, слідчий суддя.

### Аннотация

**Брухаль Р. С. Особенности подачи ходатайства о проведении специального досудебного расследования в уголовном производстве. – Статья.**

В статье рассматривается процессуальный порядок подачи ходатайства о проведении специального досудебного расследования в отношении подозреваемого, обвиняемого на временно оккупированной террито-

рии Украины или в районе проведения АТО. На основе сказанного сформирован алгоритм действий прокурора при осуществлении специального досудебного расследования в отношении подозреваемого, обвиняемого на временно оккупированной территории Украины или в районе проведения АТО.

*Ключевые слова:* уголовное производство, досудебное расследование, алгоритм, прокурор, ходатайства, специальное досудебное расследование, следственный судья.

### Summary

**Brukhal R. S. The peculiarities of filing a request for special pre-trial investigation in criminal proceedings. – Article.**

The article deals with the procedural procedure for filing a petition for conducting a special pre-trial investigation against a suspect accused in the temporarily occupied territory of Ukraine or in the area of ATO. On the basis of the above, an algorithm of actions of the prosecutor in carrying out a special pre-trial investigation against a suspect accused in the temporarily occupied territory of Ukraine or in the area of ATO was formed.

*Key words:* criminal proceeding, pre-trial investigation, algorithm, prosecutor, motions, special pre-trial investigation, investigative judge.



УДК 343.137.5

*С. Ю. Задерейко*  
*здобувач Університету сучасних знань*

## ДОСВІД ДЕЯКИХ КРАЇН ЄВРОПИ У СФЕРІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО НЕПОВНОЛІТНІХ

**Вступ.** Класична модель «за злочин – покарання» на сьогоднішній день не вирішує завдань, які постають перед сучасним кримінальним та кримінальним процесуальним законодавством України. Особливо це стосується реагування та протидії злочинам серед неповнолітніх, а також осіб, які перебувають у конфлікті із законом.

Реалізація Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами зумовила комплекс значних нормативних та інституційних змін в Україні. Євроінтеграційні тренди втілюються як у загальних засадах, так і в окремих інститутах кримінального процесу (зокрема, в особливостях кримінального провадження щодо неповнолітніх).

**Постановка завдання.** Метою дослідження є узагальнення досвіду деяких країн Європи у сфері кримінального провадження щодо неповнолітніх та на основі цього пошук пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України з даного питання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти даної проблеми в різний час досліджували такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як: А.М. Богдановський, В.М. Бурдін, Є.М. Вечерова, Т.І. Дмитришина, Н.М. Крестовська, Є.С. Назимко, Н.М. Мирошниченко, Н.А. Орловська, В.О. Туляков та ін.

**Результати дослідження.** Власну специфіку має система судочинства стосовно неповнолітніх у Нідерландах. Фахівці відзначають, що хоча в цій країні відсутні конкретні законодавчі акти з цього питання, але сама система виглядає достатньо прозорою і вмотивованою [2, с. 7]. Це обумовлює можливість наділення уповноважених суб'єктів широкими дискреційними повноваженнями, які визначаються відновлювальною спрямованістю (щодо особи дитини та суспільного порядку) системи судочинства стосовно неповнолітніх у Нідерландах.

Складниками цієї системи є: поліція у справах неповнолітніх, ювенальні судді (суди), ювенальні прокурори (на правах окремих підрозділів прокуратури), ювенальні адвокати, Рада із захисту дітей при Міністерстві юстиції Нідерландів (займається підготовкою соціально-психологічної характеристики правопорушника, наданням відповідної інформації ювенальному судді, а також наглядом за дотриманням прав дитини в кримі-

нальному процесі), центри апробації (переважно громадські організації, наприклад, «Холт») та неурядові організації [1, с. 7–8]. Причому існують такі специфічні моменти, що характеризують судочинство стосовно неповнолітніх в цій країні: можливість переходу справи про серйозний злочин до дорослої юстиції, і, навпаки, справа особи віком до 20 років за розсудом суду може бути направлена до системи ювенальної юстиції; широкі дискреційні повноваження поліції, прокурора та суду щодо закриття справи на підставі виконання неповнолітнім низки умов; поширення юрисдикції судів як на кримінальні, так і на цивільні справи, що стосуються не- повнолітніх та їх прав; широкий спектр альтернативних покаранню заходів впливу на неповнолітнього [1, с. 85–86].

У Бельгії виникнення провадження в справах неповнолітніх як самостійної сфери правового регулювання належить до 1912 р. [2, с. 94]. Дослідники вказують, що у цій країні для розгляду кримінальних справ щодо неповнолітніх почали створюватися спеціальні суди, які багато уваги приділяють з'ясуванню умов виховання неповнолітнього правопорушника, ретельно досліджують його особу, а також аналізують можливість перевиховання підлітка. Практика призначення покарання в таких судах більш м'яка, вони широко застосовують альтернативи покаранню [2, с. 94]. Основним органом, який вирішує справи неповнолітніх в Бельгії, є сімейний суд, що являє собою «судзмішаної, причому комплексної, юрисдикції – кримінальної, цивільної, сімейної» [4, с. 101-103]. Особливістю провадження у справах неповнолітніх у Бельгії є те, що запроваджено альтернативу судовим органам у справах неповнолітніх, коли в певних категоріях справ можлива заміна судового втручання втручанням адміністративним. Існують комітети із захисту прав молоді, засновані в 1965 р., головним завданням яких є охорона прав і інтересів неповнолітніх від зазіхань на них, а не боротьба з їх правопорушеннями [4, с. 106].

Деяко схожа система судочинства у справах неповнолітніх існує і в Швейцарії, де за прикладом Бельгії створено спеціальну службу молоді, до якої входять департаменти організації дозвілля та відпочинку, спеціальної допомоги, медико-педагогічна служба та служба опікунства [1, с. 94].

Однією з країн Західної Європи, чий досвід у сфері кримінального провадження стосовно неповнолітніх також доцільно розглянути, є Поль-

ща. Виникнення відповідної системи судочинства стосовно неповнолітніх у цій країні пов'язується із прийняттям відповідного закону про процедуру розгляду справ неповнолітніх 1982 р., який разом із низкою пов'язаних із ним нормативних актів враховує міжнародні стандарти щодо прав дитини [1, с. 89; 2, с. 7]. До системи органів, які мають відповідні повноваження в цій сфері, відносять: загальний кримінальний суд (у разі вчинення тяжкого злочину неповнолітнім віком від 15-ти років); сімейні суди; службу кураторів (помічники суддів); установи для виконання покарань; неурядові організації. Особлива увага при вирішенні справ щодо неповнолітніх приділяється складенню звіту про підлітка, його оточення тощо. Цей звіт, як зазначають науковці, у 90% випадків обумовлює характер прийнятого судом рішення. Сама процедура провадження не обтяжена зайвими формальностями та має охоронну щодо прав та інтересів неповнолітнього, а також відновлювальну щодо його статусу спрямованість. Широко використовуються альтернативні заходи із розв'язання конфлікту, що виник між підлітком, потерпілим або громадою та державою, зокрема медіація [1, с. 89–91].

Окрему групу, враховуючи певну їх спорідненість у правовому та організаційному забезпеченні кримінального провадження стосовно неповнолітніх, становлять скандинавські країни (Данія, Фінляндія, Швеція, Норвегія). Однією з їх особливостей, як відзначають фахівці, є те, що в цих країнах відсутні окремі судові інстанції для неповнолітніх правопорушників, що пояснюється акцентуванням уваги на профілактичній та соціально-реінтеграційній спрямованості впливу на неповнолітніх. При такому підході за відсутності спеціалізованого суду, який є центральним ланцюгом судочинства щодо неповнолітніх, значну роль відіграють позасудові (адміністративні) органи та громадські організації. Наприклад, справами цих осіб займаються комітети щодо благополуччя молоді, які за своєю сутністю є соціальними службами для неповнолітніх [1, с. 87; 4, с. 106].

Такий підхід заслуговує на позитивну оцінку, оскільки громадянське суспільство особисті місцевих громад також залучається до справи встановлення контролю над правопорушеннями неповнолітніх та їх належним вихованням і ресоціалізацією. Функціонування провадження у справах неповнолітніх в цих країнах, незважаючи на відсутність суб'єкта координації – спеціального суду для неповнолітніх, має високу ефективність, що обумовлено тісною взаємодією між усіма учасниками (поліцією у справах неповнолітніх, соціальними службами, громадами та недержавними організаціями, прокуратурою та загальним судом тощо).

За узагальненою характеристикою проваджень у справах дітей країн Скандинавії [4, с. 86–89]

значна роль належить працівникам соціальних служб, які не тільки забезпечують збирання необхідної інформації про неповнолітнього з метою максимальної індивідуалізації заходів впливу, а й виступають також гарантантами забезпечення його прав та законних інтересів під час спілкування або провадження інших дій у справі. З наведеного можна зробити висновок, що суттєвими особливостями кримінального провадження стосовно неповнолітніх у цих країнах є: його максимально неформальний характер; залучення, а відповідно й наділення певними повноваженнями недержавних формувань; орієнтація на досягнення позитивного результату (профілактика правопорушень неповнолітніх, соціалізація та реінтеграція неповнолітніх); визнання важливої ролі соціальних служб для молоді в забезпеченні завдань судочинства стосовно неповнолітніх.

Підводячи підсумок аналізу досвіду деяких країн Європи у сфері кримінального провадження стосовно неповнолітніх, можна виокремити деякі спільні для них риси. На нашу думку, ці положення можуть бути використані як концептуальні засади вдосконалення вітчизняного судочинства стосовно дітей. До таких особливостей можна віднести:

- ювенальна юстиція – це є окремий, особливий вид правозастосовної діяльності;
- діяльність у цій галузі заснована на міжнародних стандартах прав дитини;
- вона спрямована на забезпечення, охорону й захист прав, свобод та законних інтересів дитини, відновлення її статусу, де засобами є виховний, реінтеграційний вплив на неповнолітнього, що відрізняє даний вид провадження від традиційного кримінального провадження;
- ювенальна юстиція розглядається як самостійний напрямок правового регулювання (окрема або спеціальна нормативно-правова основа), де процедура провадження, як правило, не обтяжена зайвими формальностями;
- ювенальна юстиція організаційно оформлена у вигляді або автономної гілки судової системи, або самостійного (спеціалізованого) підрозділу загального суду;
- яскраво виражена спеціалізація інших суб'єктів провадження, які наділені владними повноваженнями (слідчі, прокурори, адвокати, соціальні працівники, вихователі тощо);
- широка участь у провадженні як урядових, так і неурядових організацій;
- тісна взаємодія між всіма учасниками провадження;
- поширення юрисдикції судів як на кримінальні, так і на цивільні та сімейні справи, що стосуються неповнолітніх та їх прав;
- суб'єктами є не тільки правопорушники, а й діти, які потрапили в соціально небезпечні ситуації ще до вчинення ними протиправного діяння;

– широкий спектр альтернативних кримінальному покаранню заходів впливу на неповнолітнього;

– сутність системи ювенальної юстиції полягає в тому, що втілений в цьому провадженні принцип пріоритетного забезпечення прав та законних інтересів дітей (*parens patriae*) знаходить свій прояв у нормативному, організаційному, кадровому та методологічному забезпеченні судочинства стосовно дітей.

Використання досвіду деяких країн Європи вже певним чином знаходить своє втілення на теренах колишнього СРСР. Особливо активна за обсягом діяльність з удосконалення судочинства стосовно неповнолітніх, яка пов'язується із створенням системи ювенальної юстиції, проводиться в Російській Федерації. Основними напрямками в цій сфері, є: спеціалізація суддів; створення модельних ювенальних судів; створення інституту соціального працівника; впровадження взаємодії програм відновлювального правосуддя та соціальної роботи в практиці комісій у справах неповнолітніх; створення ювенальної адвокатури; сприяння ресоціалізації неповнолітніх, які відбули покарання у виховних колоніях [5, с. 86–89]. Така діяльність проводиться і в Україні, про що свідчать положення Національної Концепції створення та розвитку системи ювенальної юстиції в Україні [2, с. 9]. З цього приводу слід наголосити, що в кримінальному процесуальному законодавстві України досить повно врегульовано питання, пов'язані із захистом прав неповнолітніх, що є підґрунтям для створення вітчизняної моделі ювенальної юстиції з її домінуючою охоронною функцією [3]. Але, на жаль, практична реалізація положення вказаної Концепції здійснюється недостатньо активно, а створення вітчизняної моделі ювенальної юстиції стає справою з далекою перспективою.

Для подолання цієї негативної ситуації, на наш погляд, з урахуванням виокремлених вище основних рис ювенальної юстиції в країнах Європи, перспективними є наукові дослідження, спрямовані не тільки на подальше вдосконалення засад створення такої моделі в нашій країні, а й на подальшу розробку форм та методів реалізації її функціонального призначення, визначення процесуального статусу тих суб'єктів, які залучено до цього особливого провадження, розробку більш ефективної системи впливу на неповнолітніх та програм їх ресоціалізації. Саме такий підхід забезпечить ефективність та дієвість вітчизняної моделі ювенальної юстиції, а отже, відповідність її положенням ст. 3 Конвенції про права дитини, яка передбачає, що в усіх діях щодо дітей першочергова увага приділяється ефективному забезпеченню інтересів дитини.

### Література

1. Ювенальна юстиція : навч. посіб. / за заг. ред. Н.М. Крестовської. Одеса : ОЮІ ХНУВС, 2006. 243 с.
2. Ювенальна юстиція і ювенальні суди в українському судочинстві : посіб. для тренінгів. Кн. П. К. : Кобза, 2005. 165 с.
3. Гультай М.М. Особливості вітчизняної моделі ювенальної юстиції / М.М. Гультай. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/FD13963E350840C5C225710100399CD1?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=FD13963E350840C5C225710100399CD1&Count=500&>
4. Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии : учеб. пособ. / Мельникова Э.Б. М. : Дело, 2000. 272 с.
5. Максудов Р. Ювенальная юстиция в мире: проблемы переноса опыта в Россию / Р. Максудов, М. Флямер // Ювенальная юстиция: правовые и технологические аспекты : сб. статей. М. : РБФ «НАН», 2002. С. 42–48.

### Анотація

**Задерейко С. Ю.** Досвід деяких країн Європи у сфері кримінального провадження щодо неповнолітніх. – Стаття.

У статті розглядається досвід деяких країн Європи, зокрема, Нідерландів, Бельгії, Польщі тощо у сфері кримінального провадження щодо неповнолітніх. На основі аналізу досвіду цих країн у сфері кримінального провадження стосовно неповнолітніх виокремлено деякі спільні для них риси та запропоновано використовувати ці положення як концептуальні засади вдосконалення вітчизняного судочинства стосовно неповнолітніх.

**Ключові слова:** неповнолітні, кримінальне провадження, кримінальна юстиція, судочинство, зарубіжний досвід, імплементація.

### Аннотация

**Задерейко С. Ю.** Опыт некоторых стран Европы в сфере уголовного производства в отношении несовершеннолетних. – Статья.

В статье рассматривается опыт некоторых стран Европы, в частности, Нидерландов, Бельгии, Польши и т.д. в сфере уголовного судопроизводства в отношении несовершеннолетних. На основе анализа опыта этих стран в сфере уголовного производства в отношении несовершеннолетних выделены некоторые общие для них черты и предложено использовать эти положения как концептуальные основы совершенствования отечественного судопроизводства в отношении несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** несовершеннолетние, уголовное производство, уголовная юстиция, судопроизводство, зарубежный опыт, имплементация.

### Summary

**Zadereiko S. Yu.** The experience of some European countries in the field of juvenile criminal proceedings. – Article.

The article discusses the experience of some European countries, in particular, the Netherlands, Belgium, Poland, etc. in the field of criminal proceedings against minors. Based on the analysis of the experience of these countries in the field of criminal proceedings against minors, some common features are highlighted and it is proposed to use these provisions as conceptual frameworks for improving domestic legal proceeding against minors.

**Key words:** minors, criminal proceedings, criminal justice, legal proceedings, foreign experience, implementation.

УДК 343.618

*Р. В. Кифлюк*  
здобувач Університету сучасних знань

## СУДОВИЙ РОЗГЛЯД ПРОВАДЖЕНЬ ЩОДО НАСИЛЬСТВА В СІМ'І

**Актуальність теми.** Насильство у сім'ї є однією з найбільш розповсюджених форм порушення прав людини. Ця проблема сьогодні не втрачає свою актуальність і в українському суспільстві. Насильство в сім'ї – це такі дії одного члена сім'ї стосовно іншого, які порушують конституційні права та свободи людини, наносять їй моральну шкоду, шкоду її фізичному чи психічному здоров'ю.

Ступінь наукової розробки загальних теорій насильства, особливо в контексті теорії конфлікту, достатньо висока. Накопичена багата теоретична спадщина, що обумовлює можливість дослідження різноманітних аспектів насильства. Тема насильства в сім'ї в аспекті порушення прав людини розглядалася такими вченими, як О.О. Дудоров, М.І. Хавронюк, К.Б. Левченко, Х.П. Ярмакі, Г.О. Христовою, В.О. Брижиком, Л.С. Кобилянською тощо. Різноманітні аспекти проблематики насильства в сім'ї розглянуті в працях зарубіжних (психологів: Л. Берковіца, Е. і П. Добаш, М. Страуса, Н. Блеклока, Е. Саттерленда, соціологів: Г. Паттерсона, Р. Коллінза та ін.) дослідників.

**Метою роботи** є виявлення та дослідження особливостей судового розгляду проваджень щодо насильства в сім'ї.

Насильство в сім'ї є всесвітньою проблемою, яка щоденно завдає шкоди найціннішим благам людини – честі та гідності, здоров'ю та життю. З насильством людина може зустрітися всюди: в приміщенні чи на вулиці, на роботі і під час відпочинку. Але найбільш прикро та несправедливо, що людина може зазнати насильства з боку своєї сім'ї, від рідних та найдорожчих для неї людей. Таке насильство завдає не лише фізичного болю, моральних страждань, але й підриває почуття безпеки, захищеності особи, тримає її у стані постійного нервового напруження, що може призвести до розладів психіки, депресій, нервових зривів чи розвитку психічного захворювання.

Існує чимало визначень насильства, які концентруються на визнанні застосування силових методів, психологічного тиску, погроз, свідомо спрямованих на слабких або тих, хто не може чинити опір.

Всесвітня організація охорони здоров'я визначає насильство як «навмисне застосування фізичної сили або влади, здійснене або у вигляді загрози, направлене проти себе, проти іншої особи, групи осіб або спільноти, результатом якого є (або є висока вірогідність цього) тілесні ушкодження,

смерть, психологічна травма, відхилення в розвитку або різного роду збиток»[1].

Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» дає наступне визначення домашнього насильства – «діяння (дії або бездіяльність) фізичного, сексуального, психологічного або економічного насильства, що вчиняються в сім'ї чи в межах місця проживання або між родичами, або між колишнім чи теперішнім подружжям, або між іншими особами, які спільно проживають (проживали) однією сім'єю, але не перебувають (не перебували) у родинних відносинах чи у шлюбі між собою, незалежно від того, чи проживає (проживала) особа, яка вчинила домашнє насильство, у тому самому місці, що й постраждала особа, а також погрози вчинення таких діянь»[2, п. 2 ст. 1].

Раніше коло сімейних правовідносин, на які розповсюджувалося законодавство щодо протидії домашньому насильству, було достатньо скромним та обмежувалося умовою спільного проживання. Наразі ст. 3 вищезгаданого Закону містить 15 різних видів правовідносин: «подружжя; колишне подружжя; наречені; мати (батько) або діти одного з подружжя (колишнього подружжя) та інший з подружжя (колишнього подружжя); особи, які спільно проживають (проживали) однією сім'єю, але не перебувають (не перебували) у шлюбі між собою, їхні батьки та діти; особи, які мають спільну дитину (дітей); батьки (мати, батько) і дитина (діти); дід (баба) та онук (онука); прадід (прабаба) та правнук (правнучка); вітчим (мачуха) та пасинок (падчерка); рідні брати та сестри; інші родичі: дядько (тітка) та племінник (племінниця), двоюрідні брати та сестри, двоюрідний дід (баба) та двоюрідний онук (онука); діти подружжя, колишнього подружжя, наречених, осіб, які мають спільну дитину (дітей), які не є спільними або всиновленими; опікуни, піклувальники, їхні діти та особи, які перебувають (перебували) під опікою, піклуванням; прийомні батьки, батьки-вихователі, патронатні вихователі, їхні діти та прийомні діти, діти-вихованці, діти, які проживають (проживали) в сім'ї патронатного вихователя»[2, п. 2 ст. 3].

Світовою громадськістю насильство визнано однією з найбільш розповсюджених форм у світі порушення прав людини. Без подолання цього небезпечного явища неможливо створити умови для самореалізації людини, розвитку паритетної демократії, реалізації принципів рівних прав і можливостей кожного громадянина.

Вперше на світовому рівні проблема сімейного насильства була висвітлена та актуалізована завдяки активним спільним діям міжнародного руху на захист прав жінок, оскільки саме жінки становили найбільш уразливу та незахищену групу, що страждала від насильницьких дій з боку членів своєї родини (батьків, чоловіків, братів тощо). Отже, на початковому етапі запобігання насильству в сім'ї увійшло в поле зору світової спільноти як складова подолання насильства щодо жінок загалом.

Відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» виділяють чотири форми насильства: економічне, психологічне, фізичне та сексуальне[2]. Відповідно до наслідків, які настали для постраждалої особи, дії домашнього насильства будуть кваліфікуватися за Кодексом України про Адміністративні Правопорушення (далі – КУпАП) або тією чи іншою статтею Кримінального кодексу України (далі – КК України). Наприклад, якщо відбувається нецензурна лайка, погрози, крики, ляпаси, позбавлення житла (перелік не вичерпний), такі дії кривдника кваліфікують за ст. 173-2 КУпАП, складають адміністративний протокол та направляють його до суду[3]. Такий протокол може скласти дільничний офіцер поліції, інспектор ювенальної превенції, який підключаються у випадку, якщо дитина постраждала від домашнього насильства або його вчинила (адміністративна відповідальність за вчинення домашнього насильства настає з 16 років) та патрульний поліцейський, який швидко може приїхати на виклик та протидіяти домашньому насильству [3].

Звісно, якщо були нанесені тілесні ушкодження, побої, відбувалося мордування, зґвалтування тощо, то кваліфікація буде за відповідною статтею КК України, мають бути внесені відомості до Єдиного Реєстру Досудових Рішень (далі – ЄРДР) і далі відбуватиметься розслідування справи. У такому випадку під час винесення вироку суд має враховувати зміни до ст. 66, 67 КК України, оскільки вчинення злочину щодо подружжя чи колишнього з подружжя або іншої особи, з якою винний перебуває (перебував) у сімейних або близьких відносинах, є обтяжувальною обставиною, а вчинення злочину під впливом сильного душевного хвилювання, викликаного жорстоким поведінням, або таким, що принижує честь і гідність особи, а також за наявності системного характеру такого поведіння з боку потерпілого є пом'якшувальною обставиною [4].

Науковці О. О. Дудоров та М. І. Хавронюк висвітлили свою позицію щодо цього питання в науково-практичному коментарі до новел КК України «Відповідальність за домашнє насильство і насильство за ознакою статі»: «Злочин вважається вчиненим з моменту хоча б однієї з форм на-

сильства (фізичного, психологічного чи економічного) втретє, в результаті чого настав хоча б один із зазначених у законі наслідків. При цьому немає значення, чи було відображено в адміністративному протоколі поліції, в терміновому заборонному приписі, в обмежувальному приписі чи в іншому документі факт перших двох актів насильства. Звісно, для доказування факт документування має значення, але не більше ніж інші передбачені законом докази (свідчення потерпілих, свідків, висновки експертиз тощо)» [5].

Ми цілком погоджуємося з позицією науковців. Якщо систематичність домашнього насильства буде доводитися лише за кількістю рішень суддів про притягнення особи до адміністративної відповідальності за ст. 173-2 КУпАП, як вважають деякі колеги-юристи, ми наведемо такий контраргумент: лише щодо третини адміністративних протоколів, які поліція направляє до суду, судді приймають рішення по суті та притягають кривдника до адміністративної відповідальності [3]. В більшості випадків судді направляють адміністративні протоколи на доопрацювання або через недоліки оформлення протоколів, або через незабезпечення явки кривдника, або справа закривається через закінчення строків давності розгляду адміністративного протоколу, що складає 3 місяці, або суд закриває справи за малозначністю.

Наприклад, відповідно до аналізу судових рішень за ст. 173-2 КУпАП (за січень 2017 р. їх було проаналізовано 186 у Кривому Розі), 29% справ було закрито, щодо 35% справ суд виніс рішення про відправлення адміністративних протоколів на доопрацювання і лише у 35% справ суд виніс рішення по суті. Можемо впевнено стверджувати, що така тенденція спостерігається по всій Україні.

Що ж до судової практики в Європейському суді з прав людини, то у справі №5/2005 «Шахіде Гьокче проти Австрії» скаржниця стала жертвою домашнього насильства. Її чоловік Мустафа Гьокче був жорстоким та запальним. Він часто душив та бив її, загрожував вбити, хапав за волосся і притискав обличчям до підлоги. Декілька разів поліція виносила рішення про виселення його з квартири. Поліція проінформувала прокурора, що Мустафа Гьокче вчинив насильство з обтяжувальними обставинами і попросила дозвіл на його затримання. Прохання було відхилено. Пізніше Мустафа Гьокче вистрілив у Шахіде Гьокче з пістолета в їхній квартирі на очах у двох дочок.

Автори звернення скаржилися до Комітету CEDAW, що Шахіде стала жертвою насильства внаслідок порушення державою статей 1, 2, 3 та 5 CEDAW, оскільки держава не вжила всіх необхідних заходів для захисту її права на особисту безпеку та життя. Що стосується статті 1, автори зазначили, що жінки страждають набагато більше, ніж чоловіки від того, що прокуратура не сприймає

домашнє насильство як реальну загрозу життю і не завжди забезпечує затримання підозрюваних у такому насильстві, що є принциповими аспектами подібних справ. Стосовно ст. 1, п. п. (а), (с), (d) та (f) статті 2 і статті 3 автори стверджували, що практика незатримання підозрюваних у справах про домашнє насильство, недоведення справ до суду, відсутність координації між правоохоронними і судовими органами, а також відсутність практики збору даних та ведення статистики у сфері домашнього насильства призвели до нерівності у практиці та позбавлення Шахіде Гьокче можливості користуватися правами людини.

Комітет дійшов висновку, що представлені йому факти свідчать про порушення прав покійної Шахіде Гьокче на життя, фізичну та душевну цілісність відповідно до пунктів (а) та (с)-(f) ст. 2 і ст. 3 Конвенції у сукупності зі статтею 1 Конвенції та Загальною рекомендацією Комітету № 19. Комітет зазначив, що держави можуть нести відповідальність за вчинки окремих осіб, якщо вони у належний спосіб не запобігають порушенням прав людини, не розслідують акти насильства та не карають за їх вчинення, а також не надають компенсацію. Для того, щоб окремі жінки, які страждають від домашнього насильства, могли користуватися на практиці принципом рівності чоловіків та жінок, а також своїми правами і фундаментальними свободами людини, політичну волю, виражену в австрійській правовій системі, мають підтримувати державні органи, що виконують відповідні зобов'язання держави. Таким чином, Комітет визнав поліцію Австрії винною у неналежному виконанні обов'язків із захисту пані Гьокче.

Беваква та С. проти Болгарії [6] стосується насильства в сім'ї відносно жінки і її дитини та затягування вирішення питання визначення місця проживання дитини. Заявниця Беваква була одружена з 1995 р. В цьому шлюбі у 1997 р. в неї народився син, заявник С. У березні 2000 р. заявники пішли із дому через погіршення відносин з чоловіком заявниці та його агресивну поведінку в сім'ї. Того ж дня заявниця подала на розлучення і на призначення судом тимчасового рішення про місце проживання дитини.

Проте розгляд справи про розлучення невиконано затягувався, а вирішення питання про визначення тимчасового місця проживання дитини не призначалося до розгляду. Протягом року чоловік заявниці неодноразово чинив акти психологічного та фізичного насильства відносно обох заявників, забирав дитину від заявниці Беваква та перешкоджав спілкуванню останніх. Заявниця неодноразово зверталася до правоохоронних органів із заявами на насильство, проте ефективної та своєчасної допомоги не отримувала.

Заявники звернулися до Європейського суду 23.11.2000 р. Остаточні рішення щодо розлучення

і визначення місця проживання дитини на національному рівні були прийняті тільки влітку 2001 р. У своїй заяві до Європейського суду заявники скаржилися, що суди не змогли протягом розумного строку вирішити питання щодо визначення місця проживання другого заявника, а також нездатні були надати допомогу першій заявниці, яка була жертвою насильства в сім'ї з боку її колишнього чоловіка. У своїй заяві заявники оскаржували порушення ст.3 (заборона катувань), ч. 1 ст. 6 (право на справедливий судовий розгляд справи упродовж розумного строку), ст. 8 (право на повагу до приватного та сімейного життя), ст. 13 (право на ефективний засіб юридичного захисту) та ст. 14 (заборона дискримінації).

30.08.2005 р. Європейський суд вирішив надіслати повідомлення про скаргу Уряду Болгарії та одночасно розглянути питання про прийнятність заяви. Рішення по справі було винесено у 2008 р. Необхідно зазначити, що суд не побачив порушення прав, передбачених статтями 3, 13 та 14 Європейської конвенції, тому Суд оцінював порушення прав по справі тільки в частині ст.6 та ст.8.

Під час розгляду справи Європейський суд вказав, що в той час як основним об'єктом ст. 8 Конвенції є захист фізичних осіб від свавілля державних органів, додатково може бути і позитивні зобов'язання, що проявляються в ефективній «позазі» до приватного та сімейного життя і такі зобов'язання можуть включати в себе застосування заходів по врегулюванню відносин між фізичними особами. Діти та інші уразливі особи мають право на ефективний захист (§ 64 [5]).

Суд також наголосив, що концепція приватного життя включає в себе фізичну та психологічну цілісність людини. Більше того, позитивні зобов'язання державних органів в аспекті забезпечення прав, передбачених статтями 2 та 3 Конвенції, а в окремих випадках статтею 8 самостійно або у поєднанні зі ст. 3, можуть включати обов'язок встановлювати та застосовувати на практиці відповідне законодавство, що дозволяє захистити проти насильницьких актів з боку фізичних осіб (§ 65 [5]).

У своєму рішенні Європейський суд визнав порушення ст. 8 Європейської конвенції, зокрема невиконання Болгарією своїх позитивних зобов'язань по забезпеченню поваги до приватного та сімейного життя заявників. Зокрема, Суд вважає що право на повагу до приватного та сімейного життя заявників було порушено через нездатність суду своєчасно вирішити питання визначення тимчасового місця проживання дитини, що в свою чергу вплинуло на життя та благополуччя заявника С. та недостатність та неефективність заходів, що були застосовані у відповідь на поведінку колишнього чоловіка заявниці Беваква. Європейський суд призначив 4000 євро компенсації обом

заявникам за пережиті моральні страждання та 3000 євро за понесені витрати по справі.

**Висновки.** Підсумовуючи проаналізовані рішення, можна констатувати, що насильство в сім'ї розглядається Європейським судом з прав людини як порушення права на життя (ст. 2); права бути вільним від нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження (ст. 3); права на повагу до приватного та сімейного життя (ст. 8); права на ефективний засіб юридичного захисту (ст. 13); права бути вільним від дискримінації, зокрема за ознаками статі та віку. Держава визнається винною за допущення порушення фундаментальних прав людини з боку фізичних осіб, за нездатність виконати свої позитивні зобов'язання по забезпеченню цих прав та нездатність діяти з належною турботою (*due diligence*) по відношенню до осіб, які перебувають під її юрисдикцією, з метою недопущення проявів насильства в сім'ї.

Сьогодні проблема домашнього насильства визнана грубим порушенням прав людини і держави мають створити ефективні механізми захисту і допомоги жертвам такого насильства. Серед цих держав і Україна, в якій на сьогодні недосконала система захисту та надання допомоги жертвам насильства в сім'ї, на що неодноразово вказували різні міжнародні організації. У зв'язку з цим, одним із першочергових завдань для Уряду України є вдосконалення законодавства з метою створення ефективного механізму протидії насильству в сім'ї.

### Література

1. Всесвітня організація охорони здоров'я. URL: <http://www.euro.who.int/en/home>.

2. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-17>.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення 13.11.2017)

4. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення 13.11.2017)

5. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильства: Закон України від 06.12.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2227-17> (дата звернення 14.11.2017)

6. Справа «Беваква проти Болгарії» (Case of Bevacqua and S. v. Bulgaria). URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=BEVACQUA&sessionid=65602943&skin=hudoc-en>.

### Анотація

**Кишлок Р. В.** Судовий розгляд проваджень щодо насильства в сім'ї. – Стаття.

У статті визначено порядок судового розгляду справ, пов'язаних з насильством в сім'ї. Проаналізована судову статистику з цього питання та розкрито процесуальний порядок судового розгляду. Досліджено, що насильство в сім'ї є всесвітньою проблемою, яка щоденно завдає шкоди найціннішим благам людини – честі та гідності, здоров'ю та життю.

*Ключові слова:* насильство, сім'я, права людини, судовий розгляд, моральна шкода.

### Аннотация

**Кишлок Р. В.** Судебное разбирательство производств о насилии в семье. – Статья.

В статье определен порядок судебного рассмотрения дел, связанных с насилием в семье. Проанализирована судебная статистика по этому вопросу и раскрыто процессуальный порядок судебного разбирательства. Доказано, что насилие в семье является всемирной проблемой, которая ежедневно наносит вред ценным благам человека – чести и достоинства, здоровью и жизни.

*Ключевые слова:* насилие, семья, права человека, судебное разбирательство, моральный вред.

### Summary

**Kyfliuk R. V.** Trial of domestic violence proceedings. – Article.

The article defines the procedure for the trial of cases of domestic violence. Judicial statistics on this issue were analysed and the procedural procedure of the trial was revealed. Domestic violence has been proven to be a worldwide problem that harms the valuable benefits of human beings every day – honour and dignity, health and life.

*Key words:* violence, family, human rights, legal proceedings, moral harm.

УДК 343.341

Ю. В. Кифлюк  
здобувач Університету сучасних знань

## ПРЕВЕНТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У ЗАПОБІГАННІ БАНДИТИЗМУ

Соціальна реальність в нашій державі на сьогодні дає поштовх до зростання злочинності. Умови, які сприяють кримінальній агресії – безконтрольність обігу зброї і наркотиків; пропаганда культу насилля, порнографії, проституції.

За даними міжнародних організацій ВООЗ та UNAIDS, тільки ін'єкційних наркоманів в країні близько 425 тисяч, а за підрахунками різних незалежних експертів, в Україні вживають наркотики від 1 до 1,5 мільйона осіб, і їх кількість щорічно збільшується на 8-10%.

За офіційними даними МОЗ, тільки важкі наркотики вживають 550 тисяч чоловік. В Україні наркоманія поширюється з небаченою швидкістю – щорічно число наркоманів збільшується на 10%. І незважаючи на те, що щорічно вмирають від наркотиків до 12 тисяч осіб, кількість наркоманів в Україні зростає. За даними незалежних експертів, від наркоманії і пов'язаних з нею хвороб, таких, як ВІЛ / СНІД, вірусні гепатити, специфічні онкозахворювання, туберкульоз, в Україні помирають до 120 тисяч осіб на рік [1, с. 284].

Проблема безконтрольного обігу зброї і наркотиків; пропаганда культу насилля, порнографії, проституції – постає досить наглядною умовою кримінальної агресії в Україні. Все це є причиною розвитку злочинності та установок на насилля в українському суспільстві, що аж ніяк не сприяє нормальній якості життя людей. В Україні за останні два роки різко – в півтора-два рази – зросла кількість вбивств, грабежів, квартирних крадіжок та викрадень автомобілів вчинених бандформуваннями. Поява цього валу злочинності спровокована зубожінням населення, війною на сході, а також тривалою реформою правоохоронних органів.

Аналіз стану протидії злочинності, проведений Генеральною прокуратурою України, свідчить про низку негативних тенденцій, зокрема збільшення кількості тяжких та особливо тяжких злочинів певних категорій при одночасному зниженні рівня їх розкриття.

Про це йдеться у листі Генеральної прокуратури України від 28 січня 2016 року, адресованому Національній поліції України. У листі зазначається, що нерозкритими залишилися майже 2 тисячі розбійних нападів, понад 15 тисяч грабежів та 200 тисяч крадіжок (з них 17 тисяч – домівок жителів України), вчинених протягом минулого року.

Аналогічні тенденції характеризують стан протидії та розкриття грабежів, розбійних нападів та незаконних заволодінь транспортними засобами.

У 6 регіонах держави кількість нерозкритих розбійних нападів істотно збільшилася: в Тернопільській – у 8, Харківській, Хмельницькій, Херсонській та Черкаській областях – у 3 рази.

Зростання злочинності особливо хвилює експертів через те, що в статистиці за 2015 рік, на відміну від даних за 2013 рік, не враховані окуповані території – Крим і значна частина Донецької та Луганської областей.

Сучасна криміногенна ситуація в країні нагадує дев'яності роки ХХ ст.: закон втратив силу, і люди не несуть відповідальності за вчинене. У Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26.05.2015 року № 287/2015, констатовано зростання злочинності в Україні, що є складовою актуальних загроз національній безпеці [2].

Високий приріст числа злочинів на нашу думку, можна пояснити ще й тим, що в поліції тепер реєструють усі правопорушення. Це принципова позиція міністерства – не ігнорувати нічого. До введення в дію Кримінального процесуального кодексу правоохоронні органи могли приховувати деякі заяви, а з 2012 року зобов'язані реєструвати всі, навіть дрібні злочини. Це, безумовно, впливає на статистику, але є позитивним моментом. Занадто велике завантаження слідчих, яка впливає як на розкриття, так і на зростання числа правопорушень. Іноді на одного з працівників МВС доводиться до сотні справ. А все тому, що закон змушує навіть дрібні правопорушення розслідувати за тією ж прискіпливою процедурою, що і повноцінні злочини.

У політично-правовій сфері найбільшим криміногенним чинником є корупція. Показовим фактом латентності (прихованості) цього виду злочинів є зареєстрована кількість випадків одержання неправомірної вигоди – у середньому 2500 випадків на рік та давання неправомірної вигоди – у середньому 412 зареєстрованих заяв на рік. Водночас, за даними різних соціологічних опитувань, до 60% громадян України регулярно стикаються з проявами корупції. У світовому Індексі сприйняття корупції (СРІ) за 2016 рік Україна отримала 29 балів зі 100 можливих. Це на 2 бали більше, ніж у 2015 році, але недостатньо для країни, влада якої назвала боротьбу з корупцією головним пріоритетом. Покращенню нашої позиції у світовому рейтингу сприяло просування антикорупційної реформи, проте відсутність дієвої судової системи та фактична безкарність



корупціонерів не дає Україні зробити потужний ривок уперед і подолати 30-бальний бар'єр, що зветься «ганьбою для нації».

На нашу думку, в країні почастишали крадіжки, грабежі та інше: через низьку якість роботи правоохоронців. З правоохоронних органів пішли досвідчені кадри, втрачено багато методів детективної роботи. Щодо сучасної реформи правоохоронних органів, то вона містить численні недоліки пов'язані із відсутністю положень щодо того, як забезпечити поліцію від політичного впливу, положень підзвітності та співпраці, а також жодних обов'язкових процедур зворотного впливу громадськості на функціонування окремих аспектів МВС. Однак, національне кримінальне право еволюціонує, оскільки змінюється злочинність [3, с. 271].

Саме тому можна зробити висновок про те, що запобігання бандитизму не зводиться лише до діяльності правоохоронних органів; воно є глибшим за змістом та має взаємопов'язані напрями, що обумовлюють різноманітність способів, методів та заходів запобігання організованій бандитизму.

Так, на думку Н.Є. Міняйла, у сфері протидії організованій злочинності можна виокремити два основні підходи – традиційний і нетрадиційний. Перший (традиційний) пов'язаний, насамперед, з належним функціонуванням системи кримінальної юстиції охоплює діяльність з розробки:

1) незалежного кримінального законодавства, особливо щодо відмивання брудних грошей і конфіскації злочинно отриманих коштів;

2) процесуального законодавства, передусім того, яке стосується співпраці у сфері правової допомоги (наприклад, співробітництва в рамках Євроюсту);

3) засобів й ресурсів, що дозволяють правильно здійснювати розслідування по цій категорії справ (спеціалізовані центральні агентства боротьби з небезпечними організованими угрупованнями) [4, с. 145].

Другий (нетрадиційний) охоплює запобіжну діяльність і включає різного роду підходи на рівні громади (надання громадянам інформації щодо різних збитків і ризиків, що тягне за собою бандитизм, упровадження гарячих ліній; участь у роботі різних громадських організацій), а також регуляторну політику [5, с.177].

З цього приводу варто зазначити, що до цього часу більшість європейських держав дотримується традиційного підходу у боротьбі з бандитизмом за допомогою органів, що входять до системи кримінальної юстиції.

У зв'язку з тим, що протидії бандитизму у розвинутих країнах світу надається важливе значення, виникає необхідність впровадження їх позитивного досвіду і в Україні.

Зазначимо, що згідно з визначенням Ради ЄС від 28 травня 2001 р., запобігання – це діяльність,

що охоплює всі заходи, які сприяють скороченню злочинів, а також зменшенню відчуття небезпеки у громадян як кількісно, так і якісно безпосередньо за допомогою утримання від злочинних дій або через політику і втручання, спрямовані на зменшення можливостей для вчинення злочинів, а також через впливи на причини злочинності. Виокремлюючи напрями запобігання організованій злочинності О.Ю. Шостко зазначає, що головними напрямками є соціальне запобігання, реабілітаційний підхід, ситуаційне запобігання, стратегії правоохоронних органів, спрямовані на своєчасне виявлення і покарання злочинців [5, с. 199].

Сучасний стан розслідування злочинів і справедливе покарання злочинців, як і боротьба з правопорушеннями загалом, спрямовані на виконання загально профілактичної функції. Разом з тим, органи досудового розслідування під час виконання своїх функцій зобов'язані здійснювати також індивідуальну профілактичну роботу.

Форми профілактичної діяльності різняться за етапами розслідування злочинів. Під час відкриття кримінального провадження слідчий виконує профілактичну роботу за відсутності процесуальних засобів: за допомогою бесід, усних попереджень.

Основна робота з профілактики здійснюється на наступному етапі розслідування, коли зібрано достатні дані про обставини злочину та його суб'єкта, досліджено механізм злочину і встановлено його причини та умови.

Зазначимо, що профілактична діяльність неможлива без кримінологічних досліджень, за допомогою яких вивчаються стан і тенденції злочинності, причини й умови, що впливають на її територіальні особливості, конкретизуються завдання й об'єкти профілактики, основні напрями та засоби запобіжного впливу, перелік суб'єктів. У цьому виявляється принцип наукової обґрунтованості.

КПК України в своєму змісті не передбачає обов'язку сторони обвинувачення по встановленню причин та умов, що сприяли вчиненню злочину [6]. За відсутності останнього, вивчити стан і тенденції злочинності, причини й умови, що впливають на її територіальні особливості, а значить ефективно здійснювати профілактичну діяльність злочинів – не можливо, що в кінцевому наслідку може призвести до зростання рівня злочинності. Саме тому у законі України «Про Національну поліцію» детально прописані профілактичні повноваження поліцейських.

Так, до основних завдань слідчих входить запобігання правопорушенням та їх припинення. Відповідно до відомими та підзаконних нормативних актів вони:

1) здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;

2) виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

3) вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення;

4) вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення;

5) здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

6) здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності тощо [7].

Важливу роль відіграє профілактика бандитизму, яку здійснюють оперативні підрозділи. Ефективність запобігання загальнокримінальній злочинності оперативними підрозділами визначальним чином залежить від наявності надійних джерел оперативної інформації про злочини, що задумуються чи готуються. Слід відмітити, що на даний час у науці відсутнє чітке визначення джерел оперативно-розшукової інформації.

З позиції оперативного працівника всі джерела інформації можна поділити на три групи:

– люди (громадяни, посадові особи, негласні штатні та позаштатні працівники: офіцери-нелегали, агенти, інформатори тощо);

– технічні носії (відеозаписи, фотографії, фонограми тощо);

– документальні джерела (засоби масової інформації, Інтернет та інші комп'ютерні мережі, офіційні документи юридичних осіб, угоди, особиста листування тощо). Звісно, основним джерелом оперативно-розшукової інформації залишаються люди, насамперед, негласні штатні та позаштатні працівники. Законодавець надає оперативним підрозділам достатньо широкі повноваження, закріплюючи їх правовстановлювати конфіденційне співробітництво з особами на засадах добровільності.

Діяльність оперативних підрозділів щодо підбору, придбання і використанню джерел оперативної інформації має вирішальне практичне значення для запобігання бандитизму, оскільки саме за допомогою використання негласних співробітників можна заздалегідь отримати інформацію про цей злочин, що задумується чи готується і вжити превентивних заходів. Проте, для того, щоб вчасно та правильно підібрати джерело оперативно значимої інформації оперативний працівник повинен володіти інформацією про оперативну обстановку, здійснити її аналіз та оцінку. Разом з тим, значна частина оперативної інформації, що надходить від джерел, не може бути використана

негайно і зберігається до моменту її використання в оперативно-розшукових справах, матеріалах попередньої оперативної перевірки, оперативних обліках тощо. А зважаючи на рівень інформатизації та автоматизації усіх без винятку сфер суспільного життя, зробити все вищевказане без застосування сучасних інформаційних технологій практично неможливо. Це відноситься й щодо застосування технічних носіїв оперативної інформації, а також документальних джерел, використання яких підрозділами карного розшуку (особливо засобів масової інформації та мережі Інтернет) сьогодні перебуває тільки на етапі становлення. Правильно організоване інформаційно-аналітичне забезпечення запобігання бандитизму дозволяє підвищити ефективність превентивної діяльності оперативних підрозділів [8, с. 103-106].

### Література

1. Криминологія : учебник / под ред. Б. В. Коробейникова, Н. Ф. Кузнецовой, Джужа О.М., Г. М. Миньковского. М. : Юрид. лит., 1988. 384 с.
2. [Про Стратегію національної безпеки України: указ Президента України від № 287/2015 від 26.05.2015 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2015. № 227.
3. Іванов Ю.Ф., Джужа О.М. Криминологія: навчальний посібник / Ю.Ф.Іванов, МОН. 2-е вид., перероблено та доповнено. Київ: Паливода А.В., 2016. 292 с.
4. Міняйло Н. Є. Зарубіжний досвід запобігання організованій злочинності // Науковий вісник Чернівецького університету. 2013. Вип. 660. С. 144–149.
5. Шостко О. Ю. Європейський досвід запобігання організованій злочинності: теоретичні питання // Право України. 2010. № 2. С. 198–203.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI / База даних «Законодавство України» / ВР України URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651%D0%B017/print1329932-924471646> (дата звернення: 25.05.2017).
7. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 80-VIII / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (Дата звернення 04.05.2017).
8. Михайличенко А. Шляхи удосконалення діяльності правоохоронних органів щодо попередження загальнокримінальної злочинності з використанням сучасних технологій попередження злочинів суб'єктами оперативно-розшукової діяльності // Матеріали науково-практичної конференції (Харків, 17 грудня 2010 р.). С. 103–106.

### Анотація

**Кифлюк Ю. В. Превентивна діяльність правоохоронних органів у запобіганні бандитизму.** – Стаття.

В даній статті характеризується криміногенна ситуація, що склалася в Україні, яка створює серйозну загрозу становленню та розвитку суверенної держави, зазначається, що одним з чинників, що її обумовлюють, є наявність такого негативного соціального явища, як організована злочинність в усіх формах її прояву та бандитизму зокрема. Незважаючи на стабільну тенденцію до поступового зменшення кількості кримінальних правопорушень цього виду, бандитизм

залишається одним із найбільш небезпечних видів організованої злочинності який потребує посилити превентивну діяльність правоохоронних органів.

*Ключові слова:* превентивна діяльність, правоохоронні органи, бандитизм, організована злочинність.

#### Аннотация

**Кишлок Ю. В. Превентивная деятельность правоохранительных органов в предупреждении бандитизма. – Статья.**

В данной статье характеризуется криминогенная ситуация, сложившаяся в Украине, которая создает серьезную угрозу становлению и развитию суверенного государства, отмечается, что одним из факторов, ее обуславливающих, является наличие такого негативного социального явления, как организованная преступность во всех формах ее проявления и бандитизма в частности. Несмотря на стабильную тенденцию к уменьшению количества уголовных преступлений данного вида, бандитизм остается одним из самых опасных видов организованной преступности, требую-

щим усиления превентивной деятельности правоохранительных органов.

*Ключевые слова:* превентивная деятельность, правоохранительные органы, бандитизм, организованная преступность.

#### Summary

**Kyfliuk Yu. V. Preventive action by law enforcement agencies in preventing banditry. – Article.**

This article characterizes the criminogenic situation in Ukraine, which poses a serious threat to the formation and development of a sovereign state, states that one of the factors causing it is the presence of such a negative social phenomenon as organized crime in all its forms, display and banditry in particular. Despite the steady trend towards a gradual decrease in the number of criminal offenses of this type, banditry remains one of the most dangerous types of organized crime that needs to be strengthened by preventive law enforcement.

*Key words:* preventive activity, law enforcement, banditry, organized crime.

УДК 343 (477)

*І. С. Курбатова*  
кандидат юридичних наук,  
старший прокурор прокуратури м. Києва

### МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ВИДАЧІ ОСІБ, ЯКІ ВЧИНИЛИ КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ (ЕКСТРАДИЦІЯ)

Необхідність активного застосування механізмів надання та отримання міжнародної правової допомоги у галузі протидії злочинності, а також цілеспрямованої співпраці світової спільноти у цьому напрямі обумовлюється самими тенденціями розвитку сучасної злочинності. Інтенсивний розвиток світових інтеграційних процесів обумовили кількісне зростання організованої злочинності, виникнення транскордонних і транснаціональних форм, вимагають консолідації зусиль правоохоронних органів різних держав у здійсненні спільних заходів, які забезпечуватимуть ефективність боротьби зі злочинністю.

На думку А.Г. Волеводз, міжнародна боротьба із злочинністю має глибоке історичне коріння і може бути віднесена до витоків виникнення держави і права. Інтереси боротьби із злочинністю з давніх-давен зобов'язували держави об'єднувати свої зусилля, надавати одна одній правову допомогу [1, с. 8].

Відповідно до ст. 92 Закону України «Про прокуратуру» [2] органи прокуратури згідно з міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та кримінальним процесуальним законодавством України здійснюють співробітництво з компетентними органами інших держав з питань проведення процесуальних дій при розслідуванні кримінальних правопорушень, видачі осіб, які їх вчинили, перейнятті кримінального провадження та з інших питань, передбачених такими договорами. У разі відсутності міжнародного договору України співробітництво у цій сфері здійснюється органами прокуратури України на підставі взаємних письмових гарантій.

Разом з тим наголошено, що таке співробітництво не може здійснюватися всупереч конституційним гарантіям України та її договірним зобов'язанням щодо прав людини.

Сьогодні злочинність дедалі більшою мірою стає професійною, вищою формою професіоналізму сучасної злочинності виступає організована злочинність, транснаціональна.

Теоретичним, практичним та правовим проблемам, пов'язаним із здійснення міжнародного співробітництва під час кримінального провадження, свої праці присвячували Ю.П. Аленін, П.Д. Біленчук, О.І. Виноградова, Т.С. Гавриш, Л.А. Гарбовський, В.М. Гребенюк, М.І. Карпен-

ко, А.Г. Маланюк, В.Т. Маляренко, М.М. Михеєнко, М.І. Пашковський, А.С. Сизоненко та ін.

Однак, сучасні тенденції розвитку кримінальної процесуальної науки, а також інтеграція України, в цілому, та її національного законодавства, зокрема до Європейської спільноти, вимагають нових поглядів на окремі питання міжнародного співробітництва.

**Метою статті** є визначення напрямів міжнародного співробітництва органів прокуратури України під час кримінального провадження та надання взаємної правової допомоги у кримінальних справах щодо видачі осіб, які вчинили кримінальне правопорушення (екстрадиція).

Вагоме значення у міжнародному співробітництві органів прокуратури належить процесу видачі осіб, які вчинили кримінальне правопорушення. Цей інститут спрямований на забезпечення принципу невідворотності покарання винних у вчиненні суспільно небезпечних діянь і відіграє важливу роль у зміцненні та розвитку міжнародного співробітництва держав у сфері кримінального судочинства.

В цілому порядок здійснення екстрадиції регламентується главою 44 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) «Видача осіб, які вчинили кримінальне правопорушення (екстрадиція)» й застосовується за умови перебування особи, що вчинила кримінальне правопорушення в одній державі, а перебуває на території іншої.

Не зважаючи на законодавче унормування даного інституту міжнародного співробітництва органів прокуратури під час кримінального провадження, наразі не існує єдиної думки вчених щодо сутності та юридичної природи праворозуміння такого правового інституту, його галузевої приналежності.

Так, А.Г. Маланюк зазначає, що «видача осіб – діяльність компетентних органів, що базується на загально визначених принципах міжнародного права, нормах міжнародних договорів і внутрішньодержавного законодавства, в ході якої держава у випадку, якщо вона потерпіла від злочину чи він був вчинений на її території або ж її громадянином, запитує і отримує обвинуваченого, підсудного чи засудженого з держави, на території якої він перебуває, з метою притягнення до кримінальної відповідальності чи виконання вироку, або ж роз-

глядає заявлене клопотання іноземної держави і передає запитувану особу» [3, с. 44–45].

Надумку О.І. Виноградової, підвидачею (екстрадицією) слід розуміти процес, який ґрунтується на міжнародних договорах, загально визначених принципах міжнародного права, нормах внутрішнього законодавства і пов'язаний з наданням державами правової допомоги, що полягає у передачі підозрюваного, обвинуваченого або засудженого державою, на території якої він перебуває, державі, на території якої він вчинив злочин або громадянином якої він є, або державі, що потерпіла від злочину, для притягнення його до кримінальної відповідальності або виконання винесеного вироку суду [4, с. 14].

Достатньо ґрунтовним з точки зору врахування всіх правових засад та юридичної природи досліджуваної категорії, як інституту кримінального процесуального права, є трактування екстрадиції О.Б. Демидюком. За твердженням автора, процес екстрадиції є комплексом кримінально-процесуальних дій, націлених на здійснення розшуку, затримання, взяття під варту та передачу особи іншій державі згідно із встановленими міжнародними договорами, імplementованими Україною, і національним законодавством для здійснення кримінального переслідування, здійснення правосуддя або виконання вироків суду, які набули законної сили [5, с. 137].

Таким чином, враховуючи різноманітність думок вчених щодо визначення інституту видачі осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, Березняк В. виділяє такі його специфічні ознаки:

- 1) вчинення суспільно небезпечного караного діяння;
- 2) перебування особи, яка вчинила злочин, за межами території вчинення злочину;
- 3) наявність вимоги держави щодо передачі особи, яка вчинила злочин, та юрисдикції (запит, клопотання, вимога);
- 4) наявність договору (конвенції) між державами, які вступили в екстрадиційні відносини;
- 5) наявність умов правомірної передачі особи, яка вчинила злочин, однією державою іншій;
- 6) перехід держав до добровільних міжнародно-правових відносин (участь в екстрадиційних відносинах двох або кількох держав);
- 7) наявність чіткої процедури щодо екстрадиції особи, яка вчинила злочин;
- 8) наявність мети, а саме притягнення особи, яка вчинила злочин, до кримінальної відповідальності, виконання вироку суду чи для відбування покарання [6, с. 381].

Приймаючи рішення про екстрадицію Генеральна прокуратура України повинна дотримуватися норм національного кримінального процесуального права та положень основних міжнародних нормативних актів, які регламентують питання видачі осіб (екстрадиції), а саме: Європейської

конвенції про видачу правопорушників 1957 р. з двома додатковими протоколами, ратифіковані Законом України від 16 січня 1998 р., Конвенції про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах 1993 р., ратифікована Законом України від 10 листопада 1994 р. та Протоколу до неї 1997 р., ратифікований Законом України від 3 березня 1998 р., інших багато- та двосторонніх договорів про видачу осіб (з Бразилією, Грузією, Індією, Італією, Китаєм, Болгарією та ін.)

В цілому видача осіб, які вчинили кримінальне правопорушення (екстрадиція) здійснюється шляхом направлення запиту про видачу (екстрадицію) відповідної особи. Такий запит направляється за умови, якщо законодавством України хоча б за один із злочинів, у зв'язку з якими ініціюється видача, може бути застосовано покарання у вигляді позбавлення волі на максимальний строк не менше, ніж один рік або особу було засуджено до покарання у вигляді позбавлення волі і невідбутий строк становить не менше 4 міс.

На підставі вище зазначеного положення, варто зазначити, що аналіз практичної діяльності свідчить про досить значну увагу Генеральної прокуратури України щодо дотримання цієї вимоги при вирішенні питання про видачу особи (екстрадицію). Зокрема, детально співставляються ознаки складу злочину, що зазначені у запиті компетентних органів запитуючої держави із положеннями кримінального процесуального законодавства України та кримінально-правовою кваліфікацією злочину.

На підставі аналізу норм КПК України та в залежності від механізму здійснення можна виділити два основних види екстрадиції:

- видача особи за спрощеним порядком;
- видача особи за звичайним порядком.

Міжнародна екстрадиційна практика досить часто вимагає прискорення самої процедури екстрадиції, у тому числі першу підготовчу стадію – затримання та арешт особи. Спрощену процедуру екстрадиції у більшості випадків застосовують у державах Європейського Союзу, що отримала назву «Європейський ордер на арешт» [7].

Чинний КПК України теж передбачає спрощений порядок видачі осіб з України, який відповідно до ст. 588 здійснюється у такій послідовності:

- особу, щодо якої надійшов запит про її видачу, повідомляють про право звертатися з проханням згідно з цією статтею про застосування спрощеного порядку видачі і роз'яснюють порядок надання відповідної заяви;
- спрощений порядок видачі з України особи може бути застосований лише за наявності письмової заяви такої особи про її згоду на видачу, оформленої у присутності захисника та затвердженої слідчим суддею;

– прокурор звертається до слідчого судді з клопотанням про затвердження згоди на видачу. Слідчий суддя розглядає клопотання за участю особи, що підлягає видачі, її захисника та прокурора. Слідчий суддя зобов'язаний переконатися, що особа, яка підлягає видачі, добровільно погоджується на свою видачу і усвідомлює всі наслідки цієї видачі, після чого постановляє ухвалу про затвердження згоди особи на її спрощену видачу або про відмову в цьому;

– у разі отримання заяви про згоду особи на видачу запитуваній стороні та її затвердження ухвалою слідчого судді, прокурор передає заяву на розгляд центрального органу України, який протягом трьох днів розглядає її та приймає рішення про можливість застосування спрощеного порядку видачі;

– якщо особа, щодо якої прийшов запит про видачу, не погоджується на свою видачу у спрощеному порядку, застосовують звичайний порядок розгляду запиту про видачу;

– після затвердження слідчим суддею згоди особи на застосування спрощеного порядку видачі така згода не може бути відкликана.

Також на законодавчому рівні визначено своєрідні етапи провадження екстрадиції:

1) офіційне звернення про встановлення місця перебування на території запитуваної держави особи, яку необхідно видати, та видачу такої особи;

2) перевірка обставин, що можуть перешкодити видачі;

3) прийняття рішення за запитом;

4) фактична передача такої особи під юрисдикцію запитуючої держави.

У зв'язку з цим, варто зазначити, що реалізація всіх вище зазначених етапів безпосередньо здійснюється Генеральною прокуратурою України. Адже відповідно до ч. 2 ст. 574 КПК України саме Генеральна прокуратура України є центральним органом України щодо видачі (екстрадиції) підозрюваних, обвинувачених у кримінальних провадженнях під час досудового розслідування.

Відповідно до ч. 4 цієї статті здійснюючи видачу осіб (екстрадицію), Генеральна прокуратура України:

1) може звертатися до компетентних органів іноземних держав із запитом про видачу особи (екстрадицію), тимчасову видачу або транзитне перевезення;

2) розглядати запити компетентних органів іноземних держав про видачу особи (екстрадицію), тимчасову видачу або транзитне перевезення та приймати рішення щодо них;

3) організувати проведення екстрадиційної перевірки;

4) організувати прийом-передачу осіб, щодо яких прийнято рішення про видачу (екстрадицію), тимчасову видачу чи транзитне перевезення;

5) здійснювати інші повноваження, визначені міжнародним договором про видачу особи (екстрадицію).

Клопотання про екстрадицію особи в Україну готує слідчий або прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Таке клопотання має бути у письмовій формі і повинно містити дані про особу, екстрадиція якої вимагається, обставини і кримінально-правову кваліфікацію вчиненого нею кримінального правопорушення. Відповідно до 575 КПК України до клопотання додаються наступні документи:

1) засвідчена копія ухвали слідчого судді або суду про тримання особи під вартою, якщо видача запитується для притягнення до кримінальної відповідальності;

2) копія вироку з підтвердженням набуття ним законної сили, якщо видача запитується для приведення вироку до виконання;

3) довідка про відомості, які вказують на вчинення кримінального правопорушення особою, або довідка про докази, якими підтверджується винуватість розшукуваної особи у його вчиненні;

4) положення статті закону України про кримінальну відповідальність, за яким кваліфікується кримінальне правопорушення;

5) висновок компетентних органів України про громадянство особи, видача якої запитується, складений згідно з вимогами закону про громадянство України;

6) довідка про частину не відбутого покарання, якщо йдеться про видачу особи, яка вже відбула частину призначеного судом покарання;

7) інформація про перебіг строків давності;

8) інші відомості, передбачені міжнародним договором України, який також чинний для іноземної держави, на території якої встановлено розшукувану особу.

Наведені вимоги до запиту (клопотання) узгоджується із міжнародними договорами, які ратифіковані Україною, законодавством іноземних держав, що є важливим для реалізації договірних відносин. Зокрема, у ст. 58 Конвенції про правову допомогу і правові відносини в цивільних, сімейних та кримінальних справах 1993 р. запит про видачу повинен містити такі відомості:

1) найменування запитуваної установи;

2) опис фактичних обставин діяння і текст закону запитуючої Договірної сторони, на підставі якого це діяння визнається злочином, з наведенням міри покарання, яку передбачає цей закон;

3) прізвище, ім'я, по батькові особи, що підлягає видачі, її громадянство, місце проживання або перебування, за можливості – опис зовнішності й інших відомостей про особу;

4) зазначення розміру збитку, заподіяного злочином. До вимоги про видачу для здійснення кри-

мінального переслідування повинна бути додана засвідчена копія постанови про взяття під варту [8].

Також у ст. 12 Європейської конвенції про видачу правопорушників 1957 року встановлено вимоги щодо запиту та підтверджуючих документів. Відповідно до якої запит супроводжується:

– оригіналом або завіреною копією обвинувального вироку та постанови суду або постанови про негайне затримання чи ордера на арешт або іншого розпорядження, яке має таку ж силу і видане відповідно до процедури, передбаченої законодавством запитуючої сторони;

викладом правопорушень, за які вимагається видача. Час і місце їх вчинення, їх юридична кваліфікація і посилання на відповідні правові положення (зазначаються якнайточніше);

– копією відповідних законодавчих актів або, коли це неможливо, викладом відповідного закону і, за можливості, якнайточнішим описом відповідної особи, а також будь-якою іншою інформацією, яка може сприяти встановленню її особистості та громадянства [9].

Далі клопотання про видачу особи (екстрадицію) протягом 10 днів з моменту затримання особи на території іноземної держави направляється відповідною регіональною прокуратурою до Генеральної прокуратури України. У зазначений термін керівник органу досудового розслідування, яким безпосередньо було здійснено затримання розшукуваної особи передає Генеральній прокуратурі України клопотання про видачу особи (екстрадицію). У зв'язку з цим Генеральний прокурор України або уповноважена ним особа, за наявності підстав, звертається до компетентного органу іноземної країни із запитом про видачу особи в Україну.

Також в межах виконання запиту про видачу особи (екстрадицію) можуть виконуватися окремі процесуальні дії, такі як затримання особи, яка вчинила злочини за межами України, тимчасовий арешт, екстрадиційний арешт та екстрадиційна перевірка.

Одним із важливих етапів видачі особи (екстрадиції) є проведення екстрадиційної перевірки, адже вона здійснюється Генеральною прокуратурою України або за її дорученням чи зверненням відповідної регіональної прокуратури з метою виявлення обставин, що можуть перешкоджати видачі особи. Такі обставини передбачені у ч. 1 ст. 589 КПК України. Відповідно до якої у видачі особи іноземній державі відмовляється у разі, якщо:

1) особа, стосовно якої надійшов запит про видачу, відповідно до законів України на час прийняття рішення про видачу (екстрадицію) є громадянином України;

2) злочин, за який запитано видачу, не передбачає покарання у виді позбавлення волі за законом України;

3) закінчилися передбачені законом України строки давності притягнення особи до кримінальної відповідальності або виконання вироку за злочин, за який запитано видачу;

4) компетентний орган іноземної держави не надав на вимогу центрального органу України додаткових матеріалів або даних, без яких неможливе прийняття рішення за запитом про видачу (екстрадицію);

5) видача особи (екстрадиція) суперечить зобов'язанням України за міжнародними договорами України;

6) наявні інші підстави, передбачені міжнародним договором України.

При цьому Генеральна прокуратура України має враховувати і підстави для відмови у видачі особи (екстрадиції), які передбачені міжнародними договорами та конвенціями.

Особливою підставою відмови у видачі особи (екстрадиції) є надання їй статусу біженця або наявності у такої особи спеціального статусу, відповідно до якого у запитуючій стороні їй загрожує порушення особистих прав, гарантованих міжнародними договорами України. Ця норма передбачена Конвенцією проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р., Конвенцією про статус біженців 1951 р. та іншими міжнародними договорами щодо захисту прав людини.

У всіх випадках відмови, як зазначає Є.М. Блажівський, центральний орган України в особі Генеральної прокуратури України повинен поінформувати запитуючу сторону про підстави відмови із обов'язковим посиланням на чинне законодавство України або міжнародні правові акти, ратифіковані Верховною Радою України [10, с. 236].

Рішення за запитом про видачу особи (екстрадицію) виноситься Генеральним прокурором України або уповноваженою ним особою, які і повідомляють про результати розгляду запиту компетентний орган іноземної держави та особу, щодо якої воно прийнято. У випадку, якщо прийнято рішення щодо екстрадиції особи, останній вручається копія такого рішення.

Отже, вивчивши та проаналізувавши діяльність Генеральної прокуратури України в межах міжнародного співробітництва, можна зробити **висновок**, що вона досить плідно співпрацює з компетентними органами іноземних держав у сфері видачі особи (екстрадиції) під час міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні.

### *Література*

1. Волеводз А.Г. Международный розыск, арест и конфискация полученных преступным путем денежных средств и имущества (правовые основы и методика) / А.Г. Волеводз. М.: Юрлитинформ, 2000. 477 с.

2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.

3. Маланюк А. Г. Провадження у кримінальних справах, пов'язане з міжнародними відносинами, за законодавством України : Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Акад. адвокатури України. К., 2004. 237 с.

4. Виноградова О. І. Видача (екстрадиція) осіб, які вчинили злочин // Адвокат. 1999. № 1. С. 13–14.

5. Демидюк О. Б. Екстрадиція як інститут кримінально-процесуального права // Вісник Академії адвокатури України. 2011. № 2. С. 134–138.

6. Березняк В. С. Сучасні погляди на поняття «екстрадиція» у науці кримінально-процесуального права // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2014. № 4. С. 374–383.

7. О европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами-членами: Рамочное решение Совета Европы от 13.06. 2002 года / Совет Европы / Сайт Верховної Ради України. URL: <http://eulaw.edu.ru/index.htm>.

8. Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах: прийнята 22 січн. 1993 р.; ратифікована Законом України від 10 лист. 1994 р. // Офіційний вісник України. 2005. № 44. Ст. 2824.

9. Європейська конвенція про видачу правопорушників: прийнята 13 грудня 1957 р.; ратифікована Законом України від 16 січн. 1998 р. // Офіційний вісник України. 2004. № 26. Ст. 1734.

10. Блажівський Є. М., Козьяков І. М., Толочко О. М. Міжнародне співробітництво під час кримінального провадження : наук.-практ. посіб. за заг. ред. Л. О. Фролової. К.: Алерта, 2013. 348 с.

#### Анотація

**Курбатова І. С. Міжнародне співробітництво прокуратури України під час видачі осіб, які вчинили кримінальне правопорушення (екстрадиція).** – Стаття.

Проаналізовано окремі питання міжнародного співробітництва органів прокуратури під час видачі осіб, які вчинили кримінальне правопорушення (екстрадиція), спрощений порядок видачі осіб з України, порядок підготовки документів та вимоги щодо них. Підстави відмови у видачі особи (екстрадиції).

Значна увага приділена нормативно-правовому регулюванню видачі (екстрадиції) осіб національним законодавством та міжнародними правовими актами.

Висвітлено порядок екстрадиційної перевірки органами прокуратури, підстави для відмови у видачі особи (екстрадиції), які передбачені міжнародними

договорами та конвенціями, а також чинним українським законодавством.

**Ключові слова:** органи прокуратури, екстрадиція, запит про видачу особи, екстрадиційна перевірка, екстрадиційні відносини.

#### Аннотация

**Курбатова И. С. Международное сотрудничество прокуратуры Украины при выдаче лиц, совершивших уголовное преступление (экстрадиция).** – Статья.

Проанализированы отдельные вопросы международного сотрудничества органов прокуратуры при выдаче лиц, совершивших уголовное преступление (экстрадиция), упрощенный порядок выдачи лиц из Украины, порядок подготовки документов и требования по ним. Основания отказа в выдаче лица (экстрадиции).

Значительное внимание уделено нормативно-правовому регулированию выдачи (экстрадиции) лиц национальным законодательством и международными правовыми актами.

Освещен порядок экстрадиционной проверки органами прокуратуры, основания для отказа в выдаче лица (экстрадиции), предусмотренных международными договорами и конвенциями, а также действующим украинским законодательством.

**Ключевые слова:** органы прокуратуры, экстрадиция, запрос о выдаче лица, экстрадиционная проверка, экстрадиционные отношения.

#### Summary

**Kurbatova I. S. International cooperation of the prosecutor's office of Ukraine during the extradition of persons who committed offense (extradition).** – Article.

Some issues of international cooperation of prosecuting authorities during the extradition of persons who have committed a criminal offense (extradition), simplified procedure for extradition of persons from Ukraine, procedure for preparation of documents and requirements for them have been analyzed. grounds for refusal to extradite a person (extradition).

Much attention is paid to the legal regulation of the extradition of persons by national legislation and international legal acts.

The procedure of extradition check by the prosecution bodies, the grounds for refusal to extradite a person (extradition), which are stipulated by the international treaties and conventions, as well as the current Ukrainian legislation, are explained.

**Key words:** prosecutor's office, extradition, request for extradition, extradition check, extradition relations.



УДК 343.13

*С. В. Лупашку**здобувач Національної академії прокуратури України*

## ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ПРОКУРОРА

**Постановка проблеми.** Статтею 2 Кримінального процесуального кодексу України визначені завдання кримінального провадження, до яких віднесено захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду. Однією із основних гарантій забезпечення ефективного виконання завдань кримінального провадження є належна організація прокурором нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, що зумовлює актуальність даної теми наукового дослідження, надає потужний поштовх для дослідів в цієї сфері.

**Стан дослідження.** Питанню сутності процесуального керівництва досудовим розслідуванням приділяли свого часу увагу багато українських науковців-правників, які так чи інакше висвітлювали основні засади нагляду прокурора у кримінальному провадженні та аналізували роль прокурора як процесуального керівника. Зокрема, даною проблематикою займалися О.Д. Антонюк, О.В. Баулін, В. Бабкова, С.В. Беседа, Є. Блажівський, О. Василенко, М. Говоруха, Ю.А. Гришин, В.П. Лакизюк, О.М. Ларин, О.М. Литвак, Д.М. Мірковець, М.І. Мичко, О.Р. Михайленко, Д.П. Орлик, М.В. Руденко, С. Тищенко, М.С. Трубін, К. Чумак, Б.В. Ференц, І.Я. Фойницький, П.В. Шумський, В.М. Юрчишин, М.К. Якимчук та інші.

**Мета дослідження** – аналіз наукових джерел щодо історії становлення процесуального керівництва прокурора та формування наукової позиції щодо даного питання.

**Виклад основних положень.** За своєю сутністю термін «процесуальне керівництво» в рамках чинного кримінального процесуального законодавства, полягає у процесуальному супроводі прокурором кримінального провадження від його початку, тобто від моменту виявлення кримінального правопорушення та реєстрації відомостей про його вчинення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, хоча деякі слідчі (розшукові) дії можуть проводитись за участю та за відома прокурора і до здійснення зазначених дій, до передбаченого ст. 283 Кримінального процесуального кодексу України, порядку завершення досудового розслідування, яке у подальшому переростає у передбачену, як конституцією України так і Зако-

ном України «Про прокуратуру» законодавчо визначену функцію органів прокуратури України – підтримання державного/публічного обвинувачення в суді.

Так, термін процесуальне керівництво своїм корінням йде далеко в історію розвитку інституту прокуратури та одного з основного напрямку її діяльності. Не занурюючись у глибину історичного аналізу розвитку положень, які регламентують статус прокурора у кримінальному процесі, який детально та ґрунтовно описаний в роботі Д.П. Орлика, вважаємо за доцільне самостійно проаналізувати повноваження прокурора у кримінальному провадженні за період 1722 року по теперішній час [7].

Видатні українські прокурори-науковці О.М. Литвак та П.В. Шумський у своїх роботах не поділяють повноваження прокурора на чіткі періоди, а надають інформацію про історичний розвиток інституту прокуратури єдиною інформаційною базою від найдавніших часів до сьогодні [12, с. 36]. Вказаний погляд розділяє також М.К. Якимчук, який у своїх роботах має власний погляд, при цьому, виділяючи та розмежовуючи етапи становлення та розвитку органів прокуратури України [5, с. 9].

На думку Д.П. Орлика, такий підхід до періодизації підтверджує її важливу функцію таку як встановлення чітких меж наукового дослідження [7]. Однак, досліджуючи наукові підходи правознавців, ми вважаємо, що періодизація становлення та розвитку органів прокуратури не може окреслюватись межами наукового дослідження, а лише підкреслюватись, оскільки, на нашу думку, розвиток повноважень прокурора більшою мірою залежить від історичних аспектів та особливостей розвитку інституту прокуратури у певний час.

Аналізуючи питання генези процесуального керівництва досудовим розслідуванням, тобто встановлення джерела походження таких повноважень прокурора у кримінальному провадженні в Україні, варто звернутись до робіт В.П. Лакизюка та О.Р. Михайленка, які вважають офіційним днем зародження інституту прокуратури на території сучасної України 19 квітня 1579 року, а офіційною датою заснування органів прокуратури України 12 січня 1722 року [4, с. 34-35], що сталося завдяки виданню Російським імператором Петром I указу «Про посаду Генерал-прокурора», яким були регламентовані права і обов'язки Генерал-прокурора, який здійснював нагляд за Се-

натом і загальне керівництво підпорядкованими прокурорами, які у свою чергу вимагали чіткого дотримання регламентів і указів імператора, перевіряли виконання прийнятих посадовими особами рішень, сприяли з'ясуванню точного змісту законів, перешкоджали незаконній торгівлі, тяганині, відвідували тюрми та здійснювали нагляд за арештантськими справами [8, с. 196-200]. Звичайно за період правління Російського імператора Петра I повноваження прокурорів змінювались неодноразово.

За період правління Катерини II, прокурори були майже бездіяльні та виконували номінальну функцію. У подальший період відокремлення суду від адміністрації, за часів правління Катерини II у листопаді 1775 року, прокуратура виконувала не лише наглядові, а також адміністративно-управлінські функції. Разом із зазначеним, прокурори охороняли інтереси неповнолітніх, осіб, з фізичними вадами та інших осіб, які самостійно були неспроможні виконувати дій, пов'язаних із захистом своїм прав та законних інтересів [9, с. 13-14].

Першим прототипом процесуального керівництва досудовим розслідуванням, на нашу думку, можна вважати видачу Зводу законів Російської імперії 1832, 1842, 1857 років, який визначав повноваження прокурорів і вимагав від них нагляду за перебігом слідства і зазначав, що «прокурори мають ретельно дивитись за правосуддям», про що зазначено у роботі І.Я. Фойницького [10, с. 34-35].

Основні положення щодо перетворення судової частини, прийняті Державною радою Російської імперії у 1862 році, визначали прокурорів як осіб, що здійснюють нагляд за точним і однаковим виконанням законів у судовому відомстві. Вказаним нормативно-правовим актом також були сформульовані принципи організації діяльності прокуратури, де визначалось, єдність і суворота централізація, здійснення прокурорам покладених на них повноважень від імені всієї системи органів прокуратури, яка очолювалась Генерал-прокурором.

Також за результатами проведення Судової реформи у 1864 році, у прокурорів з'явилась нова функція підтримання державного обвинувачення в суді та найважливішим етапом вказаної реформи було покладення на прокурора обов'язку здійснення кримінального переслідування через керівництво дізнанням та розслідуванням, яке часто здійснювалось за його безпосередньої участі, а також наглядом зі рішеннями та діями судового слідчого. Таким чином, ми вважаємо, що саме Судова реформа 1864 року поклала початок процесуальному керівництву досудовим розслідуванням у кримінальних провадженнях, яке ми звикли бачити сьогодні [10, с. 34-35].

У подальшому, внаслідок утворення Української Народної Республіки (УНР) та Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР) після

лютневих подій у Петрограді у 1917 році, органи прокуратури в системі УНР не зазнали значних змін, оскільки судові та правоохоронні органи УНР у 1917-1918 роках у своїй діяльності керувались в основному кримінальним і кримінальним процесуальним законодавством Російської імперії.

Наприкінці 1917 на початку 1918 років Центральна Рада УНР прийняла спеціальний закон «Про урядження прокурорського нагляду на Україні». Прокуратура, відповідно до вказаного закону створювалась при Генеральному Суді. Керівництво прокурорами доручалось призначеним Генеральним Секретарем прокурорам. Посади прокурорів встановлювались в окружних та апеляційних судах.

Ухвалою від Усеросійського центрального виконавчого комітету 28 травня 1922 року затвердив перше Положення про прокурорський нагляд, яке передбачало нагляд за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, суспільних організацій і приватних осіб, нагляд за слідством і дізнанням, підтримання державного обвинувачення, спостереження за правильністю утримання ув'язнених під вартою.

Із прийняттям Кримінального процесуального кодексу України у 1922 році, прокуратура набула статусу сторони кримінального провадження і приймала активну участь у проведенні дізнання та слідства, підтриманні державного обвинувачення та підтриманні позову в усіх стадіях кримінального процесу, що було зазначено у ст. ст. 53-54, 58 КПК УРСР 1922 року.

Починаючи з 1926 року, прокурор набув статус центральної фігури у кримінальному процесі та був уповноважений на здійснення попереднього слідства. Згодом, через три роки у 1929, інститут судових слідчих був ліквідований, а слідчий апарат передано до прокуратури. До речі, ми вважаємо, що сучасне поняття слідчий суддя, бере свій початок саме у 1929 році, як судовий слідчий.

В середині ХХ століття, повноваження прокурора постійно змінювались. Так у 40-50 роках наглядові повноваження прокурора були посилені, в результаті чого, прокурори мали можливість опротестовувати незаконні та необґрунтовані рішення судів і позасудових органів. У 1955 році, положення про прокурорський нагляд у СРСР наділило прокурорів повноваженнями щодо встановлення і усунення порушень закону, у тому числі у ході проведення попереднього слідства [11, с. 382].

Зазначені вище функції прокурора у кримінальному провадженні були закріплені в Основах кримінального судочинства СРСР і союзних республік та у Кримінально-процесуальному кодексі УРСР 1960 року. Відповідно до вказаного КПК 1960 року, на прокурора був покладений обов'язок всебічно сприяти встановленню обставин, які підлягали доказуванню в кримінальній справі,

забезпечувати права і законні інтереси учасників кримінального судочинства. На усіх стадіях кримінального судочинства, прокурор був зобов'язаний вживати усіх передбачених законом законів до усунення будь-яких порушень закону, від кого б вони не походили.

Законом СРСР «Про прокуратуру СРСР» від 30.11.1979 року, який поширювався на усю територію СРСР, участь прокурора у кримінальному судочинстві відбувалась у формі нагляду за виконанням законів органами дізнання та попереднього слідства, а також нагляду за виконанням законів при розгляді кримінальних справ у судах. Відповідно до ст. 29 цього Закону, здійснюючи нагляд за виконанням законів органами дізнання та попереднього слідства, прокурор порушував кримінальні справи або відмовляв у їх порушенні; закривав або зупиняв провадження в кримінальних справах; давав згоду на закриття кримінальних справ органом дізнання і слідчим; затверджував обвинувальні висновки; направляв кримінальні справи до суду [6].

Із початком зародження незалежної України, до прийняття Конституції України, уряд держави 5 листопада 1991 року прийняв Закон України «Про прокуратуру», яким наділив прокурора повноваженнями підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, які також знайшли своє відображення в основному Законі України – Конституції України.

Перше нормативно-правове визначення поняття процесуального керівництва прокурора, як організація процесу досудового розслідування, визначення напрямів розслідування, координації процесуальних дій, сприяння створенню умов для нормального функціонування слідчих та забезпечення дотримання у процесі розслідування вимог законів України, згадується в Концепції реформування кримінальної юстиції України від 08 квітня 2008 року № 311/2008, затвердженої Указом Президента України Про рішення Рад національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» [3].

Вважаємо, що з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України у 2012 році, із включенням до переліку процесуальних прав прокурора такого пункту, як проведення слідчих (розшукових) та процесуальних дій особисто, прокурор не тільки отримав повноваження слідчо-

го, а також отримав найповніший контроль над кримінальним провадженням. Так, в будь-який час та при будь-яких обставинах прокурор має повний доступ до кримінального провадження, а в окремих випадках, коли слідчий не спроможний проводити ефективно досудове розслідування кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин, до проведення досудового розслідування приступає досвідчений, теоретично підкований та цілеспрямований прокурор, який завдяки належній підготовці та внутрішньому переконанню доводить досудове розслідування до логічного завершення, чим сприяє підвищенню авторитету органів прокуратури і держави в цілому.

Аналізуючи чинне законодавство нами встановлено, що ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» визначено функції прокуратури, відповідно до якої на прокуратуру покладається:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом;
- нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [1].

Частиною 3 вказаної статті Закону визначено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України.

Однак, вивчаючи основний закон України – Конституцію нами встановлено, що ст. 131-1 передбачені функції прокуратури дещо в іншому варіанті. Так, відповідно до вказаної статті, прокуратура України здійснює:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [2].

Як бачимо, редакція основного закону дещо відрізняється від редакції закону, який регулює діяльність органів прокуратури України і у ньому прямо визначено процесуальне керівництво як функція. На нашу думку, це беззаперечно є позитивним явищем в умовах реалій сьогодення, оскільки до прийняття змін до Конституції України, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням не сприймалось суспільством, як функція органів

прокуратури, а лише як голосна назва діяльності прокурора у кримінальному провадженні.

Поряд з цим, вважаємо, що до Закону України «Про прокуратуру» необхідно внести зміни для приведення у відповідність функцій прокуратури відповідно до Конституції України, оскільки, на нашу думку, є неприйнятним різне формулювання функцій органів прокуратури, що призводить до різного тлумачення положень закону.

**Висновки.** Проаналізувавши історичну конструкцію функцій прокурора у кримінальному провадженні та сучасне законодавство, перейдемо до визначення поняття процесуального керівництва. Процесуальне керівництво, на нашу думку, у широкому сенсі – це реалізація прокурором конституційних функцій, шляхом здійснення своїх процесуальних повноважень у кримінальному провадженні, відповідно до вимог Кримінального процесуального кодексу України для забезпечення законності та дотримання Конституційних прав учасників кримінального процесу, з моменту внесення повідомлення про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань і до набрання законної сили рішенням суду.

У вузькому сенсі, згідно ч. 2 ст. 36 КПК України, термін «процесуальне керівництво» можна трактувати, як здійснення прокурором нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування. Однак, якщо проводити паралель між конституційними функціями органів прокуратури України та функціями прокурора у кримінальному провадженні, то можна встановити, що термін «процесуальне керівництво» включає в себе, як нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і слідство, так і підтримання публічного обвинувачення у суді, тобто об'єднує їх і на нашу думку, це є безумовно правильним тлумаченням даного терміну, оскільки прокурор, у тому чи іншому кримінальному провадженні, приймає участь від його початку до винесення судом остаточного рішення яке набрало законної сили.

### Література

1. Закон України «Про прокуратуру» / (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2-3, ст.12) / [Електронний ресурс] URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
2. Конституція України / (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) / [Електронний ресурс] URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Концепція реформування кримінальної юстиції України : затв. Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 // Офіційний вісник України. 2008. № 27. Ст. 838.
4. Лакизюк В. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання / В. Лакизюк, О. Михайленко // Вісник прокуратури. 2000. № 2. С. 34–42.

5. Литвак О.М. Функції прокуратури України : [навч.-метод. посіб.] / О.М. Литвак, П.В. Шумський. Хмельницький : ХІРУП, 1998. 390 с.

6. О прокуратуре СССР : Закон СССР от 30 ноября 1979 г. // Веб-сайт «Законы и право» [Электронный ресурс]. URL : <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1793&page=1>.

7. Орлик Д.П. Історичний аналіз розвитку положень, які регламентують статус прокурору в Кримінальному провадженні / Д.П. Орлик // Науковий вісник Харківського державного університету / [Електронний ресурс] URL: [http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo06/part\\_4/18.pdf](http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo06/part_4/18.pdf).

8. Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. / под ред. О.И. Чистякова; отв. ред. А.Г. Маньков. М. : Юрид. лит., 1986. Т. 4 : Законодательство периода становления абсолютизма. 1986. 512 с.

9. Ференц Б.В. Історія прокуратури України / Б.В. Ференц // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах : зб. наук. праць. К., 1998. С. 13–14.

10. Фойницький І.Я. Курс уголовного судопроизводства / И.Я. Фойницкий. СПб. : Альфа, 1996. Т. 1. С. 34–35.

11. Хрестоматія з історії держави і права України : у 2 т. / за ред. В.Д. Гончаренка. К., 1997. Т. 2. 464 с.

### Анотація

**Лушак С. В. Історико-теоретичні аспекти становлення процесуального керівництва прокурора.** – Стаття.

У статті розглядається історія становлення та розвитку процесуального керівництва прокурора. Проаналізовано повноваження прокурора у кримінальному провадженні за період 1722 року по теперішній час. З огляду на історичний ракурс визначено проблеми правового регулювання процесуального керівництва прокурора та запропоновано напрями їх вирішення.

**Ключові слова:** прокурор, процесуальне керівництво, генезис, кримінальний процесуальний кодекс, досудове розслідування.

### Аннотация

**Лушак С. В. Историко-теоретические аспекты становления процессуального руководства прокурора.** – Статья.

В статье рассматривается история становления и развития процессуального руководства прокурора. Проанализированы полномочия прокурора в уголовном производстве за период 1722 по настоящее время. Учитывая исторический ракурс определены проблемы правового регулирования процессуального руководства прокурора и предложены направления их решения.

**Ключевые слова:** прокурор, процессуальное руководство, генезис, уголовный процессуальный кодекс, досудебное расследование.

### Summary

**Lupashku S. V. Historical and theoretical aspects of becoming a prosecutor.** – Article.

The article deals with the history of formation and development of the prosecutor's procedural guidance. The prosecutor's powers in criminal proceedings for the period 1722 to the present are analyzed. Taking into account the historical perspective, the problems of legal regulation of the procedural leadership of the prosecutor were identified and directions for their solution were suggested.

**Key words:** prosecutor, procedural guidance, genesis, criminal procedure code, pre-trial investigation.

УДК 343.851

**Г. М. Мискова**  
*здобувач кафедри кримінально-правових дисциплін та судових експертиз  
Донецького юридичного інституту МВС України*

### **ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ТА ІНШИХ КРАЇН У ЗАПОБІГАННІ СЕКСУАЛЬНІЙ ЕКСПЛУАТАЦІЇ ДІТЕЙ**

Розширення процесу європейської інтеграції України потребує втілення у правоохоронну практику визнаних світовим товариством стандартів захисту прав і свобод людини. Передусім це стосується дітей, які унаслідок психологічної, соціальної та особистісної незрілості, залежності від дорослих, недостатнього життєвого досвіду та багатьох інших чинників найменш захищені перед небезпеками, зокрема виявами сексуального насильства (за даними ЮНІСЕФ, кожна п'ята дитина в Європі стає жертвою сексуального насильства). Загальносвітові гуманітарні підходи щодо охорони статевої недоторканості дитини закріплено в Женевській декларації прав дитини 1924 р., а згодом – у Загальній декларації прав людини 1948 р., Декларації прав дитини 1959 р., Конвенції про права дитини 1989 р. (ратифікованій в Україні 1991 р.), Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального розбещення. Відповідно до міжнародних стандартів, поряд з покаранням винних, слід проводити роботу з тими, хто вчинив дії сексуального характеру, для запобігання нових посягань, а також щодо реабілітації постраждалих.

Злочини, пов'язані з сексуальною експлуатацією, є складними за механізмом вчинення та часто носять транснаціональний характер. Фахівці засвідчують, що у більшості випадків угоди про продаж людей укладаються на території України, тоді як примушення до тієї чи іншої діяльності, у тому числі надання сексуальних послуг, відбувається на території іншої держави. Крім того, співучасниками таких злочинів переважно виступають громадяни різних країн [1, с. 76].

Організація та координація взаємодії правоохоронних органів України та інших країн у запобіганні сексуальній експлуатації дітей в значній мірі покладена на Робочий апарат Укрбюро Інтерполу та представників поліції (офіцерів зв'язку) у дипломатичних установах та міжнародних поліцейських організаціях. В той же час, як вказує М. Г. Вербенський, бракує міжнародного договору, що визначав би основні засади протидії транснаціональній злочинності міністерствами внутрішніх справ держав, спираючись на їхній досвід [3, с. 30-31].

Працівники правоохоронних органів України мають можливість співробітничати зі своїми закордонними колегами майже з усього світу за до-

помогою Міжнародної організації кримінальної поліції, утвореної 7 вересня 1923 року під назвою Міжнародної комісії кримінальної поліції, яка у зв'язку з прийняттям відповідного Статуту [4] у 1956 році була перейменована у МОКП Інтерпол. Його метою є забезпечення широкої взаємодії всіх органів (установ) кримінальної поліції в рамках чинного законодавства країн і у дусі Загальної декларації прав людини, а також утворення та розвиток установ, які можуть успішно сприяти попередженню злочинності та боротьбі з нею.

Радянський Союз вступив до Інтерполу у 1990 році, а Україна була прийнята 4 листопада 1992 року, у зв'язку з чим 25 березня 1993 року було затверджено Положення про Національне центральне бюро Інтерполу. На сьогоднішній день Інтерпол налічує 190 країн, а його штаб-квартира знаходиться у Ліоні (Франція). 15 жовтня 1996 року Генеральна Асамблея ООН запросила Інтерпол приймати участь у її сесіях і роботі у якості спостерігача [5, с. 49].

Порядок використання правоохоронними органами України можливостей Національного центрального бюро Інтерполу в Україні для співробітництва з Генеральним секретаріатом Інтерполу та правоохоронними органами зарубіжних держав під час здійснення діяльності, пов'язаної із попередженням, розкриттям та розслідуванням злочинів, які мають транснаціональний характер або виходять за межі України визначається спеціальною Інструкцією [6]. Особливості взаємодії правоохоронних органів України з правоохоронними органами зарубіжних країн каналами Інтерполу при виконанні кримінально-процесуальних дій по розкриттю та розслідуванню злочинів викладені у п'ятому розділі Інструкції [6]. Питання виконання окремих слідчих дій (допиту, впізнання, обшуку, арешту та інших), а також екстрадиції та отримання відомостей про рух коштів на банківських рахунках на території зарубіжних держав вирішуються в порядку надання правової допомоги і належать до компетенції Генеральної прокуратури України, у зв'язку з чим правоохоронні органи звертаються через відповідних прокурорів, які здійснюють нагляд, у Генеральну прокуратуру України з клопотанням про підготовку звернення до центрального органу юстиції (прокуратури) відповідної країни із запитом про надання правової допомоги.

Інтерполом було започатковано проект «Червоні шляхи» («Red routes») з метою моніторингу ситуації щодо торгівлі жінками з країн Східної Європи та пострадянських держав Азії. Проект містить статистичну інформацію про маршрути, країни походження та країни призначення жертв сексуальної експлуатації та торгівлі людьми, а також інформацію про організовані групи, залучені до цього виду злочинного бізнесу, розподіл за віковими та іншими характеристиками потерпілих та підозрюваних. Крім того, в рамках проекту створено відповідний банк даних потерпілих та підозрюваних у злочинах, пов'язаних з торгівлею людьми. Генеральний Секретаріат Інтерполу також може організовувати проведення оперативних зустрічей працівників правоохоронних органів різних держав-учасниць Інтерполу, залучених до боротьби зі злочинами, пов'язаними з сексуальною експлуатацією та торгівлею людьми, а саме на таких зустрічах налагоджуються прямі контакти між правоохоронцями різних країн.

Враховуючи євроінтеграційний курс України та те, що держави Євросоюзу часто виступають країнами-призначення торгівлі нашими громадянами, актуальним є співробітництво з Європолем, який розпочав роботу в січні 1994 року [7]. Важливим для існування цієї організації, стало прийняття Рішення Ради ЄС про утворення Європейської поліцейської установи (Європолу) від 6 квітня 2009 року [8], яке вступило в силу 1 січня 2010 року, замінивши Конвенцію про Європол. Відповідно до статті 4 даного документу, компетенція Європолу охоплює організовану злочинність, тероризм й інші перелічені у додатку тяжкі форми злочинності, у тому числі торгівлю людьми, яка стосується двох або більше держав-членів таким чином, що через масштаби, тяжкість і наслідки відповідних злочинів виникає необхідність у спільних діях держав-членів.

Оскільки Україна не є повноправним членом Євросоюзу, співробітництво з Європолем не носить повноцінний характер. Поряд із цим, усе частіше мають місце випадки налагодження такої взаємодії у ряді сфер та напрямків оперативно-службової діяльності: участь у спільних операціях, семінарах, робочих зустрічах, тренінгах. Представники України взаємодіють з Європолем у проведенні міжнародних операцій, зокрема з перекриття каналів вивозу з України до Євросоюзу жінок для сексуальної експлуатації [9, с. 57].

Багато зусиль щодо забезпечення взаємодії правоохоронних органів України та інших країн у запобіганні сексуальній експлуатації докладають впливові міжнародні організації. Однією з таких організацій, яка тісно співпрацює з урядовими, міждержавними та громадськими установами й організаціями є Міжнародна організація з міграції (МОМ), заснована у 1951 році, штаб-квартира якої

знаходиться у Женеві (Швейцарія) [10]. МОМ сприяє гуманній та упорядкованій міграції. Нині вона об'єднує 127 країн-членів, інші є спостерігачами, а її представництва працюють у більш ніж 100 країнах. Представництво МОМ в Україні було відкрито в Києві у 1996 році, коли Україна отримала статус країни-спостерігача МОМ. У 1999 році між Кабінетом Міністрів України та МОМ було підписано Угоду щодо статусу МОМ в Україні та співробітництва у сфері міграції [11], яка ратифікована Парламентом у 2000 році.

Міжнародна організація з міграції в 1998 році започаткувала Програму протидії торгівлі людьми в Україні. Ця Програма спирається на системний підхід і складається із трьох інтегрованих та послідовних компонентів, що спрямовані на допомогу Уряду України та громадськості у зусиллях протидії торгівлі людьми [12]:

- запобігання (шляхом поширення інформації з метою підвищення поінформованості громадськості);

- надання підтримки правоохоронним органам, законодавчій та судовій гілкам влади в підвищенні ефективності протидії злочинам, пов'язаним з торгівлею людьми;

- захист і реінтеграція потерпілих від торгівлі людьми (шляхом надання їм допомоги безпосередньо або через мережу громадських організацій-партнерів МОМ) [13, с. 359–360].

Міжнародна організація з міграції проводить роботу із встановлення контактів з правоохоронцями в країнах призначення, підтримує спільні міжнародні заходи щодо виявлення фактів торгівлі людьми [14, с. 71]. Для правоохоронних органів України, які проводять роботу із запобігання сексуальній експлуатації, корисними є просвітницькі можливості МОМ. З 2001 року МОМ провела більш ніж 50 тренінгів для представників правоохоронних органів на тему, як спілкуватися з потерпілими, а також про особливості торгівлі неповнолітніми та органами людини. За підтримки МОМ українські спеціалісти брали участь у більш ніж 50 професійних візитах у 25 країн призначення торгівлі людьми (здебільшого Європи) з метою покращення міжнародного співробітництва у попередженні та розслідуванні таких злочинів [12].

Важливу роль в організації взаємодії правоохоронних органів України та інших країн у запобіганні сексуальній експлуатації відіграє Міжнародна організація праці (МОП), заснована у 1919 році урядами різних країн для підтримки міжнародного співробітництва у справі забезпечення миру в усьому світі та зменшення соціальної несправедливості за рахунок поліпшення умов праці. МОП приділяє увагу взаємозв'язкам між примусовою та дитячою працею, незаконною міграцією та торгівлею людьми. Особливий наголос МОП робить на трудових аспектах торгівлі людьми, але незалеж-

но від того, з якою метою здійснюється торгівля людьми – трудової чи сексуальної експлуатації, МОП докладає зусиль до того, щоб залучити самих трудящих і трудові інститути до широкомасштабних дій проти цього зла. МОП відводиться помітна роль у запобіжних заходах щодо сексуальної експлуатації, що включає збір даних, інформаційні кампанії, виявлення потенційних жертв та їх захист, репатріація та реабілітація [5, с. 97].

Іншою міжнародною організацією, яка допомагає правоохоронним органам у запобіганні сексуальній експлуатації, є Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), яка раніше називалася Народою з безпеки і співробітництва в Європі. Її було започатковано як політичний консультативний орган, до якого увійшли країни Європи, Центральної Азії та Північної Америки. Переіменування в ОБСЄ відбулося у 1994 році на саміті в Будапешті. Тут також було прийнято рішення про створення Постійної ради (замість Постійного комітету), яка працює у Відні як орган проведення регулярних політичних консультацій і ухвалення рішень. У січні 1995 року ОБСЄ набула статусу міжнародної організації.

Взаємодія правоохоронних органів України та інших країн у запобіганні сексуальній експлуатації здійснюється на підставі Угоди про співробітництво між Урядами держав-учасниць ГУАМ у сфері боротьби з тероризмом, організованою злочинністю та іншими небезпечними видами злочинів 2002 року [15], затвердженої Кабінетом Міністрів України того ж року, а також Протоколу до неї 2008 року. У статті 1 Угоди записано, що Сторони відповідно до національного законодавства своїх держав будуть здійснювати співробітництво, у тому числі, у боротьбі з організованою злочинністю та торгівлею людьми.

Крім того, під егідою Робочої групи з боротьби з тероризмом, організованою злочинністю та поширенням наркотиків ГУАМ створено та розпочато діяльність робочої підгрупи з боротьби з торгівлею людьми та нелегальною міграцією. Організація сприяє проведенню операцій органами поліції, спрямованих на профілактику і припинення торгівлі людьми, зокрема операції «Химера» [9, с. 65].

Правоохоронні органи України можуть взаємодіяти з закордонними колегами у запобіганні сексуальній експлуатації за допомогою Регіонального центру Південно-Східної Європейської ініціативи (SECI), штаб-квартира якого знаходиться у Бухаресті (Румунія) та який об'єднує 13 країн. Основним напрямком його діяльності є координація зусиль правоохоронних органів держав у боротьбі з транскордонною злочинністю, в тому числі шляхом підтримки створених спеціалізованих груп з протидії торгівлі людьми. Україна не є учасником Південно-Східної Європейської ініціативи, але з 2001 року є постійними спосте-

рігачем цієї організації. Участь представника Національної поліції України в якості спостерігача у Регіональному центрі дає можливість розвивати контакти з правоохоронними структурами всіх країн Ініціативи та здійснювати обмін інформацією. Крім того, ми неодноразово брали повноправну участь у проведенні операцій «Міраж», ініційованих цією міжнародною організацією, головна мета яких полягає у перекритті каналів торгівлі людьми [9, с. 58–60], що слід розглядати як складову частину комплексної роботи правоохоронних органів України у взаємодії з правоохоронними органами інших держав у сфері запобігання сексуальній експлуатації дітей.

Проведений аналіз окремих положень Законів України та підзаконних нормативно-правових актів показав, що законодавство у сфері транснаціонального співробітництва правоохоронних органів доповнюється міжнародними договорами, до яких у встановленому порядку приєднується держава Україна, після чого вони стають частиною національного законодавства. В контексті дослідження проблеми взаємодії правоохоронних органів України та інших країн у запобіганні сексуальній експлуатації потребує додаткового вивчення питання про регламентацію такої діяльності міжнародними договорами.

Багато зусиль для забезпечення взаємодії правоохоронних органів України та інших країн у запобіганні сексуальній експлуатації докладають працівники дипломатичних представництв України за кордоном. Питання, які виникають у роботі з потерпілими від сексуальної експлуатації нашими співгромадянами, консульськими установами за кордоном вирішуються більш ефективно у випадку наявності у складі дипломатичного представництва офіцера зв'язку – представника поліції України. Останній може визначити найбільш результативні шляхи забезпечення прав та законних інтересів потерпілих, а також організувати швидкий обмін інформацією щодо протиправної діяльності правопорушників [9, с. 66–67]. Вже запроваджено посади офіцерів зв'язку у дипломатичних представництвах нашої держави в Ізраїлі, Німеччині, Росії, Польщі, Туреччині та Угорщині.

На сьогоднішній день ми можемо говорити про те, що правотворчий процес щодо вироблення та впровадження інструментарію з протидії злочинності не стоїть на місці, але й повноцінним і завершеним його назвати не можна. Міжнародне співробітництво регулюється цілою низкою нормативно-правових актів, далеко не повний перелік яких наведений вище. Їх зміст охоплює надання взаємної правової допомоги і передбачає такі прогресивні форми взаємодії, як проведення спільних розслідувань (утворення спільних груп розслідування), заслуховування за допомогою відеоконференції (відеозв'язку) або телефонної кон-

ференції, надання допомоги у проведенні таємних розслідувань, використання спеціальних методів розслідування, що включає електронне спостереження або інші форми спостереження, агентурні операції, контрольовані поставки, транскордонний нагляд. Проте, можливість їх застосування в практичній діяльності залежить від стану імплементації положень міжнародно-правових актів [16, с. 281]. Міжнародно-правове співробітництво у сфері кримінального судочинства без національного законодавства здійснюватися не може, адже воно є його підґрунтям і рушійною силою [17, с. 220]. Виходячи з цього вважаємо, що для забезпечення належного рівня взаємодії правоохоронних органів України та інших країн у запобіганні сексуальній експлуатації необхідно докласти зусиль для повноцінної імплементації міжнародних договорів їх країнами-учасницями.

Таким чином, взаємодія правоохоронних органів України та інших країн, у тому числі у сфері запобігання сексуальній експлуатації дітей, здійснюється за допомогою Міжнародної організації кримінальної поліції Інтерпол, який забезпечує організацію та координацію такої взаємодії. В структурі директорату з окремих видів злочинів Генерального Секретаріату Інтерполу створено спеціальний відділ протидії злочинам, пов'язаним з торгівлею людьми.

Правоохоронні органи України через НЦБ Інтерполу надсилають запити щодо проведення правоохоронними органами зарубіжних держав необхідних розшукових заходів, а в деяких випадках – слідчих дій. Крім того, канали Інтерполу використовуються при здійсненні міжнародного розшуку, а також при виконанні кримінально-процесуальних дій по розкриттю та розслідуванню злочинів.

Багато зусиль для забезпечення взаємодії правоохоронних органів України та інших країн у запобіганні сексуальній експлуатації докладають міжнародні організації, зокрема Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Міжнародна організація з міграції (МОМ), Міжнародна організація праці (МОП), Організація за демократію та економічний розвиток – ГУАМ, Регіональний центр Південно-Східної Європейської ініціативи (SECI).

Взаємодія правоохоронних органів України та інших країн передбачає такі прогресивні форми співробітництва, як проведення спільних розслідувань (утворення спільних груп розслідування), заслуховування за допомогою відеоконференції (відеозв'язку) або телефонної конференції, надання допомоги у проведенні таємних розслідувань, використання спеціальних методів розслідування, що включає електронне спостереження або інші форми спостереження, агентурні операції, контрольовані поставки, транскордонний нагляд,

але їх упровадження в практику вимагає повноцінної імплементації положень відповідних міжнародних договорів у всіх державах, зацікавлених в співпраці.

**Підводячи підсумки** зазначимо, що сьогодні, незважаючи на відсутність великої кількості оприлюднених фактів, проблема сексуальної експлуатації дітей в Україні існує і є актуальною. Її латентність пов'язана із складністю виявлення таких злочинів та корупцією. Малолітні постраждали зазвичай не розуміють, що вони є об'єктами злочинних дій, або сприймають заробіток шляхом надання секс-послуг як норму. Українське суспільство терпимо ставиться до факту сексуальної експлуатації дітей, адже для переважної більшості людей «експлуатація дітей» означає залучення малолітніх дітей до надання секс-послуг. Наслідки розбещення для дітей, які виглядають дорослими, є не менш руйнівними для їхньої психіки, тому повинні засуджуватися суспільством так само, як і секс або порнографія за участю малолітніх дітей. Специфіка взаємодії органів поліції щодо виявлення та запобігання злочинам, пов'язаних із сексуальною експлуатацією дітей, обумовлюється тим, що сферою повноважень МВС України охоплено утворені (реорганізовані) підрозділи Національної поліції, Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій і Державної міграційної служби, які уповноважені в межах компетенції здійснювати адміністративні, кримінальні та кримінальні процесуальні заходи. Зазначене кардинально впливає на структуру, організацію, напрями і суб'єктів взаємодії та форми їх офіційної співпраці.

### Література

1. Протидія торгівлі людьми в Україні: матеріали для практичного використання працівниками правоохоронних органів та судьями / М.О. Васильєва, А.М. Орлеан, Є.Ф. Стрекалов та ін. Київ: Тютюкін, 2009. 112 с.
2. Назимко Є.С. Зарубіжний досвід кримінально-правової регламентації інституту покарання неповнолітніх : монографія / Єгор Сергійович Назимко, вступне слово та загальна редакція д.ю.н., проф. О.М. Литвинова; Донецький юридичний інститут МВС України, Кримінологічна асоціація України. К.: КНТ, 2015. 368 с.
3. Вербенський М.Г. Транснаціональна злочинність: кримінологічна характеристика та шляхи запобігання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Дніпропетровськ, 2010. 42 с.
4. Статут Міжнародної організації кримінальної поліції Інтерполу: міжнарод. док. від 13 черв. 1956 р. Верховна Рада України. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_142](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_142)
5. Білас А.І. Правоохоронна діяльність країн Європейського Союзу: порівняльно-правове дослідження : монографія. Дрогобич: Посвіт, 2016. 228 с.



6. Інструкція про порядок використання правоохоронними органами можливостей НЦБ Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів: спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Державного комітету в справах державного кордону України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України від 9 січ. 1997 р. № 3/1/2/5/2/2. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0054-97>

7. Європол. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB>

8. Рішення Ради Європейського Союзу про утворення Європейської поліцейської установи (Європолу) від 6 квіт. 2009 р. № 2009/371/ЖА. URL: [http://eulaw.ru/translation/2009371?page=0,0#\\_ftn2](http://eulaw.ru/translation/2009371?page=0,0#_ftn2)

9. Гаврилюк В. І., Дубина В. І., Данилюк М. П. Актуальні аспекти міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ України на напрямку протидії торгівлі людьми. Київ: Цифра, 2007. 171 с.

10. Contact us: International Organization for Migration. Mode of access: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/contact-us/lang/en>.

11. Угода між Кабінетом Міністрів України та міжнародною організацією з міграції щодо статусу Міжнародної організації з міграції в Україні та співробітництва у сфері міграції: міжнарод. док. від 3 груд. 1999 р. // Офіційний вісник України. 2006. № 24. Ст. 245.

12. Протидія торгівлі людьми. Міжнародна організація з міграції. URL: <http://www.iom.org.ua/index.php?page=catalog&id=11>

13. Небитов А. А. Сексуальна експлуатація в Україні: кримінально-правовий та кримінологічний аналіз: монографія. Київ: Освіта України, 2016. 464 с.

14. Горбунова О. Досвід Міжнародної організації з міграції в протидії торгівлі людьми. Актуальні питання запобігання і протидії торгівлі людьми: матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. Київ: Акад. управління МВС; Харків: Права людини, 2010. С. 71–72.

15. Угода про співробітництво між Урядами держав-учасниць ГУУАМ у сфері боротьби з тероризмом, організованою злочинністю та іншими небезпечними видами злочинів: міжнарод. док. від 20 лип. 2002 р. Офіційний вісник України. 2002. № 43. С. 273

16. Ємець О. М. Актуальні аспекти міжнародної протидії торгівлі людьми. Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави: сучасний стан, проблеми та шляхи вирішення: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (10 квіт. 2009 р.). Одеса: ОДУВС, 2009. С. 280–281.

17. Черноус Ю. М. Правова основа міжнародного співробітництва у розслідуванні злочинів. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. 2010. № 1. С. 216–225.

### Анотація

**Мискова Г. М. Взаємодія правоохоронних органів України та інших країн у запобіганні сексуальній експлуатації дітей.** – Стаття.

Незважаючи на відсутність великої кількості оприлюднених фактів, проблема сексуальної експлуатації дітей в Україні існує і є актуальною. Її латентність пов'язана із складністю виявлення таких злочинів та корупцією. Малолітні постраждали зазвичай не розуміють, що вони є об'єктами злочинних дій, або сприймають заробіток шляхом надання секс-послуг як норму. Українське суспільство терпимо ставиться до факту

сексуальної експлуатації дітей, адже для переважної більшості людей «експлуатація дітей» означає залучення малолітніх дітей до надання секс-послуг. Наслідки розбещення для дітей, які виглядають дорослими, є не менш руйнівними для їхньої психіки, тому повинні засуджуватися суспільством так само, як і секс або порнографія за участю малолітніх дітей.

У статті розглянуті проблемні питання взаємодії правоохоронних органів України та інших країн у запобіганні сексуальній експлуатації дітей. Встановлено, що специфіка виявлення та запобігання злочинам обумовлюється тим, що сферою повноважень МВС України охоплено утворені (реорганізовані) підрозділи Національної поліції, Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій і Державної міграційної служби, які уповноважені в межах компетенції здійснювати адміністративні та запобіжні заходи. Виокремлено напрями підвищення ефективності взаємодії Національної поліції з уповноваженими органами інших країн з питань, що належать до сфери діяльності Інтерполу (моніторинг ситуації у сфері торгівлі людьми, організація міжнародного розшуку, виконання кримінально-процесуальних дій у провадженнях про злочини, пов'язані із сексуальною експлуатацією) та Європолу (у межах реалізації Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво, інших міжнародних організацій та структур, з якими співпрацює МВС (Організація з безпеки і співробітництва в Європі, Міжнародна організація з міграції, Міжнародна організація праці, Організація за демократію та економічний розвиток, Регіональний центр Південно-Східної Європейської ініціативи).

Взаємодія правоохоронних органів України та інших країн, у тому числі у сфері запобігання сексуальній експлуатації дітей, здійснюється за допомогою Міжнародної організації кримінальної поліції Інтерпол, який забезпечує організацію та координацію такої взаємодії. В структурі директорату з окремих видів злочинів Генерального Секретаріату Інтерполу створено спеціальний відділ протидії злочинам, пов'язаним з торгівлею людьми. Така діяльність правоохоронних органів України та інших країн передбачає такі прогресивні форми співробітництва, як проведення спільних розслідувань (утворення спільних груп розслідування), заслуховування за допомогою відеоконференції (відеозв'язку) або телефонної конференції, надання допомоги у проведенні таємних розслідувань, використання спеціальних методів розслідування, що включає електронне спостереження або інші форми спостереження, агентурні операції, контрольовані поставки, транскордонний нагляд, але їх запровадження в практику вимагає повноцінної імплементації положень відповідних міжнародних договорів у всіх державах, зацікавлених в співпраці.

**Ключові слова:** сексуальна експлуатація, дитина, запобігання, взаємодія, зарубіжні правоохоронні органи, Інтерпол.

### Аннотация

**Мискова А. Н. Взаимодействие правоохранительных органов Украины и других стран в предотвращении сексуальной эксплуатации детей.** – Статья.

Несмотря на отсутствие большого количества опубликованных фактов, проблема сексуальной эксплуатации детей в Украине существует и является актуальной. Ее латентность связана со сложностью выявления таких преступлений и коррупцией. Малолетние пострадавшие обычно не понимают, что они являются объ-

ектами преступных действий, или воспринимают заработок путем предоставления секс-услуг как норму. Украинское общество терпимо относится к факту сексуальной эксплуатации детей, ведь для большинства людей «эксплуатация детей» означает вовлечение малолетних детей к оказанию секс-услуг. Последствия развращения для детей, которые выглядят взрослыми, являются не менее разрушительными для их психики, поэтому должны осуждаться обществом так же, как и секс или порнография с участием малолетних детей.

В статье рассмотрены проблемные вопросы взаимодействия правоохранительных органов Украины и других стран в предотвращении сексуальной эксплуатации детей. Установлено, что специфика выявления и предупреждения преступлений обуславливается тем, что сферой полномочий МВД Украины охвачены образованные (реорганизованные) подразделения Национальной полиции, Национальной гвардии, Государственной пограничной службы, Государственной службы по чрезвычайным ситуациям и Государственной миграционной службы, уполномоченные в пределах компетенции осуществлять административные меры и меры предосторожности. Выделены направления повышения эффективности взаимодействия Национальной полиции с уполномоченными органами других стран по вопросам, относящимся к сфере деятельности Интерпола (мониторинг ситуации в сфере торговли людьми, организация международного розыска, исполнения уголовно-процессуальных действий в процессах о преступлениях, связанных с сексуальной эксплуатацией) и Европола (в рамках реализации Соглашения между Украиной и Европейским полицейским офисом о стратегическом сотрудничестве, других международных организаций и структур, с которыми сотрудничает МВД (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Международная организация по миграции, Международная организация труда, Организация за демократию и экономическое развитие Региональный центр Юго-Восточной Европейской инициативы).

Взаимодействие правоохранительных органов Украины и других стран, в том числе в сфере предотвращения сексуальной эксплуатации детей, осуществляется с помощью Международной организации уголовной полиции Интерпол, который обеспечивает организацию и координацию такого взаимодействия. В структуре директора по отдельным видам преступлений Генерального Секретариата Интерпола создан специальный отдел противодействия преступлениям, связанным с торговлей людьми. Такая деятельность правоохранительных органов Украины и других стран предусматривает такие прогрессивные формы сотрудничества, как проведение совместных расследований (создания совместных групп расследования), заслушивание с помощью видеоконференций (видеосвязи) или телефонной конференции, оказание помощи в проведении тайных расследований, использование специальных методов расследования, включающий электронное наблюдение или другие формы наблюдения, агентурные операции, контролируемые поставки, трансграничный надзор, но их внедрение в практику требует полноценной имплементации положений соответствующих международных договоров во всех государствах, заинтересованных в сотрудничестве.

*Ключевые слова:* сексуальная эксплуатация, ребенок, предотвращение, взаимодействие, зарубежные правоохранительные органы, Интерпол.

## Summary

*Myškova H. M. Cooperation of law enforcement agencies of Ukraine and other countries in preventing sexual exploitation of children. – Article.*

Despite the lack of publicity, the problem of child sexual exploitation in Ukraine exists and is relevant. Its latency is associated with the complexity of detecting such crimes and corruption. Minor victims usually do not understand that they are the target of criminal activity, or perceive earnings by providing sex services as normal. Ukrainian society is tolerant of the sexual exploitation of children, because for the vast majority of people, «exploitation of children» means involving young children in the provision of sex services. The effects of child molestation that appear to be adults are no less damaging to their psyche, and should therefore be condemned by society just as much as sex or pornography involving young children.

The article deals with the problematic issues of cooperation between law enforcement agencies of Ukraine and other countries in preventing sexual exploitation of children. Determined that the specificity of detection and prevention of crimes is determined by the fact that the scope of powers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine covers the formed (reorganized) units of the National Police, National Guard, State Border Service, State Emergency Service and State Migration Service and the State Migration Service precautions. The directions of increasing the effectiveness of the interaction of the National Police with the authorized bodies of other countries on issues pertaining to Interpol's activity (monitoring of the situation in the field of trafficking in human beings, organization of the international investigation, execution of criminal proceedings in proceedings related to sexual exploitation) are highlighted. and Euro-pol (within the framework of the Agreement between Ukraine and the European Police Office on Strategic Cooperation, other international organizations and structures with which M SAF (Organization for Security and Cooperation in Europe, International Organization for Migration, International Labor Organization, Organization for Democracy and Economic Development, Regional Center for South-East European Initiative).

The cooperation of law enforcement agencies of Ukraine and other countries, including in the field of prevention of sexual exploitation of children, is carried out with the help of the International Criminal Police Organization Interpol, which ensures the organization and coordination of such interaction. In the structure of the Directorate for certain types of crimes of the General Secretariat of the Interpol a special department for combating trafficking in human beings was created. Such activities of law enforcement agencies of Ukraine and other countries include such progressive forms of cooperation as conducting joint investigations (formation of joint investigation teams), hearing by videoconference (video communication) or telephone conference, assisting in secret investigations, using special methods of investigation, including electronic surveillance or other forms of surveillance, agent operations, controlled deliveries, cross-border surveillance, but their implementation in practice requires full implementation of the relevant international instruments in all states interested in cooperation.

*Key words:* sexual exploitation, child, prevention, interaction, foreign law enforcement agencies, Interpol.

УДК 343.163

*Ю. В. Юрчишин*  
*здобувач Університету сучасних знань*

## ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ

**Вступ.** Трансформація соціально-економічної політики української держави та її прагнення увійти до європейського державно-правового простору, зокрема, шляхом скасування візового режиму між Україною та ЄС визначають принципово нову систему пріоритетів у внутрішній та зовнішній політиці, нові критерії ефективності суспільного та державного розвитку. Однією з визначальних умов успішної реалізації євроінтеграційної політики виступає комплексна боротьба з корупцією на всіх рівнях владного апарату.

Євроінтеграційний вектор розбудови української державності та прийняття національним парламентом низки антикорупційних законів започаткувало новий етап антикорупційної реформи в нашій країні, яка співпала в часі з реформуванням органів прокуратури.

На жаль, у цілому намагання боротися з корупцією обмежуються епізодичними та тимчасовими спробами, за відсутності послідовних кроків, спрямованих на усунення причин і умов корупції та зводяться до ігнорування принципу невідворотності покарання винних за допущенні зловживання у вказаній сфері. Реальних результатів щодо викриття резонансних корупційних схем не спостерігається.

Вражаючий масштаб корупції, її високий рівень латентності, ступінь суспільної небезпечності зумовили необхідність пролонгації антикорупційної реформи в Україні та формування більш дієвого правоохоронного механізму для протидії цьому явищу, в якому прокуратура відіграватиме домінуючу роль.

Вказане обумовлює актуальність аналізу особливостей представництва прокуратурою інтересів держави у справах про корупційні злочини та підтверджує необхідність розробки нових науково обґрунтованих заходів реформування прокуратури з метою підвищення результативності її антикорупційної діяльності.

Теоретичною основою дослідження представництва прокурором інтересів держави у справах про корупційні злочини стали праці відомих вітчизняних та зарубіжних фахівців, зокрема: В. С. Бабкової, Є. М. Блажівського, В. М. Гаращука, О. В. Головкина, І. Н. Грабець, Л. Р. Грицаєнко, Ю. М. Дьоміна, З. А. Загиней, М. В. Косюти, А. В. Линника, О. М. Литвака, О. М. Литвинова, Є. В. Невмержицького, І. С. Нуруллаєва, М. І. Руденко, Г. П. Середи, В. Я. Тація, М. І. Хавронюка,

О. Н. Ярмиша та багатьох інших. У той же час на сучасному етапі динаміка розвитку як інституційної, так і функціональної складових суб'єктів у сфері протидії корупції зазнає швидких змін і перетворень, що вимагає постійного аналізу цих нововведень на науковому рівні та вироблення пропозицій щодо подальшого вдосконалення антикорупційної діяльності прокуратури.

**Метою статті** є висвітлення існуючих проблем представництва прокурором інтересів держави у справах про корупційні злочини, а також вироблення пропозицій щодо підвищення ефективності антикорупційної діяльності органів прокуратури з урахуванням їх реформування та перебудови.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 68 Закону України «Про запобігання корупції» фізичні та юридичні особи, права яких порушено внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення і яким завдано моральної або майнової шкоди, збитків, мають право на відновлення прав, відшкодування збитків, шкоди в установленому законом порядку [3].

Збитки, шкода, завдані фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта, який здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції, відшкодовуються з Державного бюджету України в установленому законом порядку. Держава, орган місцевого самоврядування, які відшкодували збитки, шкоду, завдану незаконним рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта, що здійснює заходи щодо запобігання та протидії корупції, мають право зворотної вимоги (регресу) до особи, яка завдала збитків, шкоди, у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, відшкодуванням моральної шкоди).

Прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

У кожному випадку прокурор або його заступник самостійно визначає і мотивує в позовній заяві, в чому полягає порушення інтересів держави або загроза інтересам держави.

Наявність таких обставин обґрунтовується прокурором в суді у порядку, передбаченому ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

Прокурор здійснює представництво в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва та повідомлення про це громадянина, його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність визнаних судом підстав для представництва може бути оскаржена громадянином, його законним представником або суб'єктом владних повноважень [1].

Виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребувати та отримувати від нього матеріали та їх копії.

Прокурор з метою вжиття заходів з досудового врегулювання спору та поновлення ймовірно порушеного права громадянина або законного інтересу держави після підтвердження судом підстав для представництва має право направити до органів державної влади, місцевого самоврядування, військових частин, суб'єктів державного та комунального секторів економіки, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, рішення, дії чи бездіяльність яких створюють загрозу порушення або ймовірно порушують законні інтереси громадянина чи держави, звернення про можливість досудового врегулювання спору, що містить викладення обставин та вимог, передбачених процесуальним законом.

Протягом п'ятнадцяти днів з дня отримання звернення прокурора відповідна особа має право вжити запропонованих прокурором заходів для забезпечення досудового врегулювання спору.

У разі неврегулювання спору у досудовому порядку прокурор звертається до суду із позовом (заявою, поданням) протягом одного місяця з дня отримання відповідною особою заяви прокурора.

Право подання позовної заяви (заяви, подання) в порядку цивільного, адміністративного, господарського судочинства згідно зі ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» надається Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних та місцевих прокуратур, їх першим заступникам та заступникам [1].

Цивільний позов у кримінальному проваджен-

ні відповідно до ч. 3 ст. 128 КК України подається прокурором, який бере в ньому участь [2].

При цьому прокурор повинен надати суду письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, або органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень на здійснення ним представництва.

Кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, згідно зі ст. 69 Закону України «Про запобігання корупції» підлягають конфіскації або спеціальній конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку [3].

Позови повинні відповідати вимогам кримінального та цивільно-процесуального законодавства щодо змісту й форми, містити необхідне правове обґрунтування та посилання на матеріальний закон. У документі обов'язково зазначаються дані про особу, яка вчинила корупційне діяння: прізвище, ім'я та по батькові, місце проживання та місце роботи, а також дата вчинення корупційного правопорушення, дані про притягнення до відповідальності (вирок або постанова про притягнення до адміністративної відповідальності) тощо.

Позови у сфері протидії корупції можуть стосуватись відшкодування шкоди, завданої державним підприємствам і установам незаконною передачею в користування іншим суб'єктам цивільних правовідносин на невігідних для підприємства, установи умовах тощо. У таких випадках, крім визнання угод недійсними, слід ставити питання про відшкодування винними особами, уповноваженими на виконання функцій держави, завданої шкоди. При цьому матеріальна відповідальність настає на загальних підставах. Позов прокурором може бути заявлено в інтересах держави в особі органу управління державним майном, конкретного державного підприємства, установи (організації) до особи, яка вчинила корупційне діяння. Наведений перелік позовів у сфері протидії корупції не є вичерпним.

Під час ознайомлення з матеріалами щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, прокурори повинні з'ясувати, чи всі протоколи направлено до суду, які матеріали не направлялися до суду або не були належним чином реалізовані та чому. При встановленні фактів недбалого ставлення працівників правоохоронних органів до своїх обов'язків слід порушувати питання про їх відповідальність.

Відповідно до ч. 2 ст. 257 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, разом з іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складання надсилається до місцевого загального

суду за місцем вчинення корупційного правопорушення одночасно з надсиланням прокурору, органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складання протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено [4]. Вважаємо, що копії матеріалів, включно з копією протоколу, також потрібно направляти прокурору разом із повідомленням.

Згідно з ч. 2 ст. 250 КУпАП у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-2–172-9 цього Кодексу, участь прокурора у розгляді справ судом є обов'язковою [4].

У статті 38 КУпАП встановлено, що адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також правопорушення, зазначеного у ст. 164-14 цього Кодексу, може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення. У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше місяця після прийняття такого рішення.

Постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне корупційне правопорушення у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляє відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її згідно із чинним законодавцем.

Відомості про юридичних та фізичних осіб, яких притягнуто до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної або цивільно-правової відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, згідно з вимогами ч. 1 ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції» повинні вноситись до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Реєстр).

Однак варто зауважити, що під час проведення органами прокуратури перевірок виявляли-

ся непоодинокі випадки невнесення до Реєстру осіб, які притягалися до відповідальності за скоєння корупційних або пов'язаних із ними правопорушень.

Також було встановлено, що окремими посадовцями, уповноваженими на виконання функцій держави, ігноруються вимоги антикорупційного законодавства щодо вжиття заходів урегулювання конфлікту інтересів, пов'язаного з обмеженням сумісництва та суміщення проходження державної служби з іншими видами діяльності. Такі дії високопосадовців, спрямовані на ігнорування норм антикорупційного законодавства та нехтування своїми обов'язками, не сприяють зниженню рівня корупції та профілактиці корупційних або пов'язаних з ними правопорушень. Це і є поле діяльності для принципового реагування новоствореної Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Обмеження щодо заборони особі, звільненій з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, згідно з вимогами ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» встановлюється виключно за вмотивованим рішенням суду. Це також важливий напрям у здійсненні прокурорського нагляду, який має бути відображений у нормативних документах.

Безперечно, найбільш результативний шлях боротьби з корупцією – це усунення причин, які її породжують, що зробити доволі нелегко, але для цього потрібні політична воля та дієві реформи.

### *Література*

1. Дьомін Ю. Прокурорський нагляд у сфері протидії корупції / Ю. Дьомін // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 1. – С. 26–34. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/9-2016/diomin.Pdf>.
2. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

### Анотація

**Юрчишин Ю. В. Представництво прокурором інтересів держави у справах про корупційні злочини.** – Стаття.

У статті розглядаються особливості представництва прокурором інтересів держави у справах про корупційні злочини. Зокрема автором проаналізовано законодавчі підстави та порядок представництва прокурором інтересів держави у справах про корупційні злочини.

*Ключові слова:* кримінальне провадження, представництво, прокуратура, корупційні злочини, повноваження.

### Аннотация

**Юрчишин Ю. В. Представительство прокурором интересов государства в делах о коррупционных преступлениях.** – Статья.

В статье рассматриваются особенности представительства прокурором интересов государства в делах

о коррупционных преступлениях. В частности автором проанализированы законодательные основания и порядок представительства прокурором интересов государства в делах о коррупционных преступлениях.

*Ключевые слова:* уголовное производство, представительство, прокуратура, коррупционные преступления, полномочия.

### Summary

**Yurchyshyn Yu. V. Representation by the public prosecutor of the state's interests in corruption cases.** – Article.

The article deals with the peculiarities of the representation by the public prosecutor of the state's interests in corruption cases. In particular, the author analyzes the legislative grounds and the procedure of representation by the public prosecutor of the state's interests in corruption cases.

*Key words:* criminal proceeding, representation, prosecutor's office, corruption, powers.

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 327.7:341.1(4-11):005.334

**В. Б. Дубовик**  
кандидат юридичних наук

**ЗМІНИ МІЖНАРОДНОЇ СИСТЕМИ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ  
МІЖНАРОДНОГО ПРАВОПОРЯДКУ: ДІЯЛЬНІСТЬ ОБСЄ**

**Постановка проблеми.** Нові виклики та загрози безпеці зумовили переосмислення ролі міжнародних інститутів багатостороннього співробітництва у міжнародних відносинах. Наразі постало завдання знайти новий формат співробітництва між державами в усьому світі зокрема в умовах появи нових загроз в сфері безпеки. Сучасний міжнародний порядок характеризується значною нестабільністю та тенденціями до відродження біполярності. Вони стали одними із центральних у дискусії стосовно перспективи діяльності як міжнародних організацій на міжнародній арені, так і результативності впровадження ухвалених ними рішень. Залишаються актуальними питання ефективності в час динамічних трансформацій міжнародної системи безпеки та правопорядку. З огляду на загострення геополітичного протистояння у світовому масштабі, з одного боку, та регіоналізації загроз, з іншого, питання посилення ролі безпекового компонента у діяльності міжнародних інститутів багатостороннього співробітництва вельми актуальний.

**Рівень дослідження проблематики.** Проблема даної статті була досліджена в працях таких вітчизняних науковців як: А. Єрмолаєвим, В. Кононенко, О. Резніковою, Б. Парахонським та інших. В їх роботах були досліджені такі важливі аспекти як еволюція ОБСЄ від безпекового форуму до регіональної організації в глобальній системі колективної безпеки, роль ОБСЄ в системі міжнародної безпеки, тенденції, виклики та перспективи розвитку сучасної архітектури загальноєвропейської безпеки та ряд інших.

Відтак **метою статті** є дослідження статусу ОБСЄ в якості платформи для діалогу з питань європейської безпеки в умовах трансформації міжнародного правопорядку.

**Виклад дослідження.** ОБСЄ є найбільшою в світі регіональною міжнародною організацією в сфері безпеки, що об'єднує 57 держав-членів, розташованих у Північній Америці, Європі та Центральній Азії, із загальною чисельністю населення понад мільярд осіб. ОБСЄ забезпечує здійснення діалогу та політичної взаємодії країн-членів з широкого кола питань безпеки, діючи у

сферах раннього попередження, запобігання конфліктам, врегулювання криз і постконфліктного відновлення [1, с. 8].

Поява у міжнародному середовищі «нових» центрів регіонального та глобального впливу зумовлює необхідність переоцінки ситуації, що склалася. Зміцнення позицій Індії, Китаю, Саудівської Аравії, Ірану у міжнародних відносинах з одного боку, та зростання ролі Європейського Союзу та загострення відносин по лінії Схід–Захід, з іншого, складають якісно нову геополітичну картину у світі. А оскільки загострення «заморожених конфліктів навколо держав пострадянського простору та у Центральноросійсько-європейському регіоні пробуджує новий сплеск активності міжнародних акторів, питання вибудовування нових та вдосконалення вже існуючих стратегій поведінки на міжнародній арені залишається вельми актуальним [1, с. 36].

Актуальним воно є як для держав з високим рівнем суверенітету, так і міжнародних інституцій, для котрих питання гарантування чи забезпечення безпеки є базовим пріоритетом їхньої діяльності. Якщо мова йде про Європейський регіон, то у даному випадку ключовими акторами вважаємо НАТО, ЄС, ОБСЄ, СНД, ОДКБ тощо.

При цьому слід зазначити, що в останній час зростає роль неформальних акторів міжнародних відносин та нестандартних міжнародних інституцій, які перебирають подекуди на себе завдання захисту та гарантування безпеки. Такими структурами можна вважати регіональні та субрегіональні утворення, такі як, Вишеградська група, група Веймар (Веймарський трикутник) тощо [2, с. 100].

Попри внутрішні суперечності і кризові явища в ОБСЄ організація залишається однією з головних опор системи європейської безпеки. Це підтверджують досягнення останнього десятиліття у врегулюванні криз, відповіді на новітні загрози (Хартія ОБСЄ з боротьби з тероризмом, 2002 р.), прийняття документів про стратегію оптимізації роботи ОБСЄ в еколого-економічному вимірі (2003 р.), ініціатива «На схід від Відня» із співробітництва з пострадянськими країнами ОБСЄ (2004 р.), боротьба з організованою злочинністю,

прийняття Мадридської декларації з безпеки та екології (2007 р.), прийняття регіональної декларації з Карабахського конфлікту (2008 р.), прийняття Астанінської декларації (2010 р.), поновлення процесу з Придністровського врегулювання в форматі «5+2» (2011 р.).

Аналіз діяльності таких організацій засвідчує наявність трансформації розуміння ролі та функцій міжнародних організацій у сучасному світі. Традиційна діяльність міжнародних інститутів багатостороннього співробітництва ще десятиліття назад кардинально вирізнялася своїм характером від діяльності сьогочасних міжнародних інституцій [3, с. 264].

Два останні десятиліття кардинально змінили світ. Зміни торкнулися усіх аспектів міжнародного життя. Проблематика діяльності міжнародних безпекових інститутів не нова. Водночас, в українській міжнародно-політичній науці дослідження, пов'язані з вивченням проблематики діяльності міжнародних організацій у сфері безпеки залишаються фрагментарним. Вони розкривають, здебільшого, прикладні аспекти діяльності ООН та значної кількості регіональних організацій у специфічних, галузевих питаннях. Звідси метою розгляду є «криза ефективності» як концепт та форма діяльності міжнародної системи міжнародних організацій у новітніх умовах [2, с. 103].

Нові реалії у міжнародних відносинах не оминають сфери міжнародної (глобальної) та регіональної безпеки. З огляду на це, важливим видається необхідність переосмислення концепту безпеки загалом, і міжнародної зокрема. У цьому контексті наголосимо, що ХХІ століття принесло в концепцію безпеки концентрування уваги на безпеці людини (human security), інформаційній безпеці тощо.

В цьому контексті визначально, що одними з перших почали реагувати на зміну концепту безпеки деякі міжнародні організації, як от Організація Північноатлантичного договору, на саміті якої у Варшаві у липні 2016 року розглядали питання щодо новітніх викликів та загроз міжнародній безпеці. Зокрема, було заявлено про появу нових загроз у вигляді «гібридної війни» із гібридними загрозами у вигляді пропагандистської війни, пов'язаної з елементами інформаційної війни, кібертероризму, інших технічних елементів протистояння. Північноатлантичний альянс показав усій світовій спільноті, що залишається чи не єдиною безпековою структурою, яка розглядає питання, що стосуються не лише членів НАТО. Також предметом обговорення учасників Варшавського саміту були й питання розроблення нових механізмів стратегії з метою протидії гібридним загрозам. До ефективних кроків у відповідь гібридним загрозам слід віднести розміщення на ротаційній основі в країнах Балтії та Польщі батальйонів сил швидкого розгортання НАТО з числа військовос-

лужбовців Великобританії, США, Канади та Німеччини, що посилює «зацікавленість у вибудовуванні безпеки» [4].

Серед рішень, ухвалених Альянсом під час саміту, впадає в око актуалізація нових загроз європейській безпеці, як і безпеці в євроатлантичному просторі. Загалом аналіз рішень саміту НАТО у Варшаві засвідчує, що Альянс зробив, на нашу думку, досить вдалу спробу поставити питання про гарантування безпеки своїх членів, особливо у регіоні Центрально-Східної Європи та Балтики [4].

Якщо з діяльністю Альянсу пов'язана більш чітка верифікація у діяльності нового концепту безпеки, то, скажімо, для Організації з безпеки та співробітництва у Європі «проблема ефективності» залишається актуальною як ніколи. Держави євроатлантичного простору, шукаючи порятунку після Другої світової війни, знайшли консультативний формат співпраці у вигляді НБСЄ, котра в нових геополітичних реаліях краху біполярної системи міжнародних відносин була трансформована в Організацію з безпеки, яка, по ідеї, мала б відображати нові реалії, що склалися на той час у Європі. Однак такі процеси, як глобалізація, асиметрія міжнародних відносин, вакуум безпеки, стали викликами для діяльності цієї організації. Сьогодні ця міжнародна структура стоїть перед необхідністю вдосконалення своєї діяльності в контексті виконання місії на теренах, щонайменше, пострадянського простору [5].

Головною роллю ОБСЄ на сьогоднішній день залишається бути з'єднуючим безпековим «мостом» між Заходом і Сходом. Поряд з головною роллю в рамках ОБСЄ існують також і другорядні, які покликані розвивати роль ОБСЄ в операціях з підтримки миру, більш чітко відображаючи всеосяжний підхід Організації до питань безпеки; укріплювати процес політичних консультацій в рамках ОБСЄ шляхом запровадження при Постійній раді ОБСЄ Підготовчого комітету; запобігати скрізь, де можливо, виникненню конфліктів, що супроводжуються насильством; зміцнювати взаємодію ОБСЄ з іншими міжнародними організаціями і тим самим забезпечувати краще використання їх ресурсів [6]. Ця діяльність здійснюється спільно з урядами, а також громадами та окремими уповноваженими особами на місцях.

Здійснення головних та другорядних ролей ОБСЄ досягається за допомогою функцій. Для більш детального розуміння призначення ОБСЄ в якості платформи для політичного діалогу з питань європейської безпеки, доцільним, на думку автора, вбачається розкриття функцій ОБСЄ за критеріальним принципом. Критеріальний принцип дає змогу проаналізувати та дослідити функції ОБСЄ, які вона виконує як міжнародна безпекова організація, в системі європейської безпеки. Всі її функції та інструменти для їх здійснення направлені на підтримку та забезпечення безпеки,



в першу чергу, в рамках ЄС, а також поза межами Європи. За допомогою своїх інструментів ОБСЄ намагається сьогодні протистояти викликам європейській безпеці. Частково ОБСЄ протидіє тим самим «м'яким загрозам» безпеці, що і ЄС, а саме боротьбі з тероризмом та нелегальною міграцією. Але якщо дані види загроз розглядаються ЄС з точки зору «м'якої сили», в якій ключову роль відіграють економічні та гуманітарні інструменти, то в ОБСЄ ці інструменти економічного та гуманітарного характеру. Автор зосереджує увагу на тому, що певною мірою «м'які загрози» об'єднують погляди ОБСЄ та ЄС на протидію загрозам безпеці європейського континенту з огляду на використання ними гуманітарних інструментів. Виконання безпекових функцій ОБСЄ залежить від скоординованих дій держав-членів в сфері безпеки, а також від ефективної діяльності її інститутів та підрозділів [6].

Якщо взяти за приклад ООН, що займає доволі специфічне становище в архітектурі міжнародних організацій (адже цілком слушно можемо говорити про систему міжнародних організацій, котра не є відображенням «системи ООН») то з одного боку, ця міжнародна глобальна інституція прагне до глобального урядування (Global Governance), а з іншого – стає малоефективним інститутом через невідповідність сучасному міжнародному порядку, а радше – розташування геополітичних акторів у світовому просторі. Іншими словами, ні ООН ні ОБСЄ сьогодні не відображає політичну картину світу і, що саме головне, почасти не може гарантувати міжнародну безпеку у глобальному масштабі (та й регіональному європейському масштабі) через посередництво міжнародних організацій регіонального характеру. З огляду на це, актуалізується питання не стільки реформування міжнародних безпекових організацій, запровадження нових чи удосконалення старих механізмів та інструментів, а й переосмислення її ролі у міжнародній системі та зміни правил гри. Адже нехтування базовими принципами функціонування системи міжнародних відносин на сучасному етапі ставить під удар систему міжнародних інститутів як фактор стабільності та гармонійного розвитку міждержавного співробітництва [2, с. 103].

**Висновки.** Криза ефективності міжнародних організацій зумовлює необхідність переосмислення форм та механізмів їхньої діяльності з метою гарантування міжнародної безпеки. Особливо важливим це є для регіональних міжнародних організацій. Оскільки з початком ХХІ століття розуміння міжнародної безпеки набуває нових інтегрованих ознак, на фоні змін міжнародного порядку видається важливим пошук шляхів залучення широкого спектру міжнародних організацій не лише безпекових, а й галузевих, до розв'язання питань гарантування міжнародної безпеки

як у регіональному, так і глобальному масштабі.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити **висновок** про те, що ОБСЄ має всі підстави бути платформою для політичного діалогу з питань європейської безпеки. Це підтверджується тим, що дана організація постійно перебуває в центрі розвитку подій в сфері європейської безпеки, а також намагається вдосконалювати свої підходи, механізми та інструменти безпекового характеру. Основні зусилля Організації з безпеки та співробітництва в Європі сконцентровані на активному політичному діалозі, захисті прав людини, дотриманні виборчого законодавства, проведенні необхідних демократичних реформ та ряді інших. Це дозволяє, на основі демократичних принципів, зміцнювати безпеку, починаючи з національного і до регіонального рівня. Шляхом колективних дій, ОБСЄ робить важливий внесок в подальшу розбудову системи європейської безпеки. Будучи об'єднаними спільними цілями та принципами, країни-члени організації перебувають в постійному пошуку нових ідей та пропозицій щодо боротьби із сучасними викликами та загрозами. Все це дозволяє стверджувати, що в майбутньому ОБСЄ залишатиметься провідною організацією та платформою для політичного діалогу з питань європейської безпеки.

### Література

1. ОБСЄ: сучасні виклики та перспективи розвитку. Аналітична доповідь / Кол. авт. Єрмолаєв А. В., Кононенко В. А., Резнікова О. О., Парахонський Б. О. та ін. К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2013. 52 с.
2. Кучик О. «Криза ефективності» міжнародних інституцій в умовах зміни міжнародної системи безпеки у контексті трансформацій міжнародного порядку. Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. 2017. Випуск 41. С. 97–103.
3. Kuchyk O. Political and Legal Mechanisms of International Organizations in Ethno-Political Conflicts Settlement / O. Kuchyk, I. Chervinka // Wschodnioznawstwo. 2015. Wrocław. P. 261–274.
4. Відбувся круглий стіл «Варшавський саміт НАТО 2016: перший день після». URL: <http://www.ispc.org.ua/archives/3727>
5. Journal of the 758th Plenary Meeting of the Forum for Security Co-operation. Statement by the Delegation of Serbia [Electronic resource] / Official web-site of Organization for Security and Co-operation in Europe. URL: <http://www.osce.org/fsc/120094?download=true> (16.07.2014). Title from screen.
6. Khartyia evropeiskoi bezopasnosti. «Konstytutsiya» dlia OBSIe» [Elektronnyi resurs]. URL: [http://www.ng.ru/world/1999-11-23/6\\_hartia.html](http://www.ng.ru/world/1999-11-23/6_hartia.html) (23.11.1999). Title from screen.
7. Кононенко К., Резнікова О. Сучасна архітектура загальноєвропейської безпеки: тенденції, виклики та перспективи. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/360/>. Назва з екрану.
8. Swiss OSCE Chairmanship 2014 [Electronic resource] / Information Platform humanrights.ch. Access mode: <http://www.humanrights.ch/en/standards/europe/osce/chairmanship-2014> (12. 02. 2014). Title from screen.

### Анотація

**Дубовик В. Б. Зміни міжнародної системи безпеки в умовах трансформації міжнародного правопорядку: діяльність ОБСЄ. – Стаття.**

В умовах нинішньої зміни безпекової ситуації в Європі, доцільним вважається дослідження ролі ОБСЄ в якості платформи для діалогу з питань європейської безпеки. Багаторічна історія даної організації засвідчила її вагомий внесок в процес становлення і розвитку європейської системи безпеки. Відтак актуальним є дослідження ролі ОБСЄ у вказаних процесах.

*Ключові слова:* міжнародні організації; міжнародний порядок; міжнародна система безпеки; регіональна безпека; ОБСЄ.

### Аннотация

**Дубовик В. Б. Изменения международной системы безопасности в условиях трансформации международного правопорядка: деятельность ОБСЕ. – Статья.**

В условиях нынешней изменения ситуации безопасности в Европе, целесообразным считается исследование роли ОБСЕ в качестве платформы для диалога

по вопросам европейской безопасности. Многолетняя история данной организации показала ее весомый вклад в процесс становления и развития европейской системы безопасности. Поэтому актуальным является исследование роли ОБСЕ в указанных процессах.

*Ключевые слова:* международные организации; международный порядок; международная система безопасности; региональная безопасность; ОБСЕ.

### Summary

**Dubovyk V. B. Changes in the international security system in the context of the transformation of the international law and order: OSCE activities. – Article.**

In the context of the current changing security situation in Europe, it is appropriate to explore the role of the OSCE as a platform for dialogue on European security. The long history of this organization has shown its significant contribution to the process of becoming and developing a European security system. Therefore, it is important to study the role of the OSCE in these processes.

*Key words:* international organizations; international order; international security system; regional security; OSCE.

УДК 343.1

Д. О. Корінний  
здобувач Університету сучасних знань

## ПОНЯТТЯ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ З МЕТОЮ ЕКСПЛУАТАЦІЇ ПРАЦІ У МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОМУ КОНТЕКСТІ

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день питання порушення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина є досить проблемним, особливо, якщо вони розглядаються в контексті торгівлі людьми. Це явище є досить поширеним не лише в Україні, а й в усьому світі. Незважаючи на цілу низку міжнародних актів щодо протидії цьому явищу ще й досі постає необхідність більш активного законодавчого врегулювання та удосконалення діяльності держави у справах про торгівлю людьми. Дане явище не можна вважати надбанням сучасності. Рабство виникло в сивій давнині, й існує в різних формах донині, незважаючи на те, що вважається злочином в усіх державах світу.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблеми протидії цьому транснаціональному злочину присвятили свої наукові праці такі вчені, як С. Бородін, Л. Галенська, В. Дерюжинський, І. Карпець, В. Кудрявцев, Є. Ляхов, А. Наумов, В. Панов та інші. Крім того, серед українських дослідників цього питання слід назвати Н. Ахтирську, Ю. Галустяна, З. Макаруху, Д. Мачарашвілі, К. Левченко, В. Пясковського, В. Підгородинського, С. Ратушного, О. Святун, Т. Татаринцева, Ю. Шемшученка.

Незважаючи на вагомий внесок названих науковців у дослідження зазначеної проблеми, більшість теоретичних і практичних аспектів щодо торгівлі людьми залишаються недослідженими

При визначенні проблеми й аналізу існуючих підходів щодо вирішення даної проблеми були використані закони України, наукова, юридична та довідкова література, роботи провідних вітчизняних та зарубіжних вчених, звітні матеріали, періодичні видання України.

Міжнародними документами, які стосуються протидії торгівлі людьми є: Конвенція про боротьбу із торгівлею людьми та з експлуатацією проституції третіми особами (1950 р.); Заключний протокол до Конвенції про боротьбу із торгівлею людьми та з експлуатацією проституції третіми особами (1950 р.); Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.); Конвенція ООН про транснаціональну організовану злочинність 2000 р. та Протоколи до неї (Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї; Протокол проти незаконного ввезення мігрантів суходелом, морем та повітрям); Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми (2005 р.).

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, торгівля людьми завжди була однією із традиційно-історичних форм експлуатації, способом використання людського ресурсу, поруч із кріпацтвом та найманою працею.

Нормативно-правове регулювання такого негативного явища, як «торгівля людьми» вперше отримала своє закріплення в XIX ст. з ухваленням 1815 р. Віденським конгресом Генерального акту, до якого було приєднано додаток про заборону торгівлі африканцями на міжнародному рівні.

Наступним етапом став Ахенський конгрес 1818 р., на якому торгівля чорношкірих людей не тільки заборонялася, але і оголошувалася злочинною. Далі слідував Лондонський договір 1841 р., який був підписаний між такими державами, як: Австрія, Англія, Росія, Пруссія та Франція. Даний нормативно-правовий акт прирівнював работоргівлю до вже караного у той час піратства. У 1885 р., був прийнятий Генеральний акт Берлінської конференції, що констатував заборону работоргівлі міжнародним правом і використання території басейну річки Конго, як ринок африканських рабів, а також транзитні шляхи при їх перевезенні.

У 1890 р., Генеральний акт Брюссельської конференції встановив зобов'язання договірних держав розробити і ухвалити в національному праві закони, що передбачають кримінальну відповідальність за насильницьке захоплення заручників.

Разом з тим, зазначені акти, хоча і були направлені проти работоргівлі, але не відміняли її як таку. Тільки Сен-Жерменський договір, укладений у 1919 р., і Брюссельський Генеральний акт, що регламентував для договірних сторін обов'язок співпраці, щоб повністю ліквідувати таке негативне явище, як «торгівля людьми».

Слід зазначити також, що важливою подією у боротьбі з торгівлею людьми стало підписання під егідою Ліги Націй Конвенції про рабство від 25 вересня 1926 р. Відповідно до зазначеного нормативно-правового акту, держави-учасниці ухвалили рішення попереджати і пригнічувати работоргівлю, а також здійснювати поступово і можливо швидше повну відміну рабства в усіх його проявах [1, с. 17-18].

Після Другої світової війни із заснуванням ООН діяльність у сфері протидії людям отримала новий поштовх. Так, у 1948 р., організацією було розроблено базовий документ, який закріплює ос-

новні права, свободи і законні інтереси людини, а саме Загальна декларація ООН з прав людини. У ситуації з торгівлею людьми ці базові права порушуються, а саме: права на життя, свободу, безпеку; право на рівність перед законом; право на відповідний рівень життя; на відпочинок; свободу пересування та проживання; свободу від рабства; свободу від знущань та жорстокості тощо [2].

Щодо розуміння поняття торгівлі людьми, то дане визначення міститься в багатьох нормативно-правових актах як на території України так і в міжнародних документах.

Так, наприклад, Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності містить важливі для з'ясування сутності торгівлі людьми дефініції. Під торгівлею людьми пропонується розуміти «здійснювані з метою експлуатації вербування, перевезення, передачу, приховування або одержання людей шляхом загрози силою або її застосування або інших форм примусу, викрадення, шахрайства, обману, зловживання владою або уразливістю положення, або шляхом підкупу, у вигляді платежів або вигод, для одержання згоди особи, яка контролює іншу особу. Експлуатація включає, як мінімум, експлуатацію проституції інших осіб або ж інші форми сексуальної експлуатації, примусову працю чи послуги, рабство або звичай, подібні до рабства, підневільний стан або вилучення органів». До того ж, за змістом Конвенції «згода жертви торгівлі людьми на заплановану експлуатацію, не береться до уваги, якщо використано будь-який із заходів впливу, зазначених статті» [3].

Конвенція Ради Європи 2005 року виходить з аналогічних підходів і визначає торгівлю людьми як «найм, перевезення, передачу, приховування або одержання осіб шляхом погрози або застосування сили чи інших форм примусу, насильницького викрадення, шахрайства, обману, зловживання владою або ж безпорадним станом, або наданням чи отриманням плати чи вигоди для досягнення згоди особи, яка має владу над іншою особою, з метою експлуатації. Експлуатація включає в себе, принаймні, експлуатацію проституції інших осіб чи інші форми сексуальної експлуатації, примусову працю чи послуги, рабство чи подібну до рабства практику, поневолення або вилучення органів» [4].

В нашій державі дане питання регулюється Законом України «Про протидію торгівлі людьми» від 20 вересня 2011 року, який набрав чинності 15 жовтня 2011 року. Цей Закон визначив організаційно-правові засади протидії торгівлі людьми, основні напрями державної політики та засади міжнародного співробітництва у цій сфері, повноваження органів виконавчої влади, порядок встановлення статусу осіб, які постраждали від торгівлі людьми, та порядок надання допомоги таким особам [5].

Щодо думки науковців то, А. С. Політова, вказує на те, що під торгівлею людьми слід розуміти дії, спрямовані на обмеження свободи людини шляхом продажу, вчинення іншої незаконної угоди щодо неї, пов'язаної з незаконним заволодінням чи передачею з метою експлуатації на території України чи за її межами. Здійснення іншої незаконної угоди, об'єктом якої є людина, полягає у вчиненні інших дій, крім торгівлі людьми, пов'язаних з обмеженням свободи людини шляхом передачі її іншій особі та отримання за неї матеріальної винагороди або послуг матеріального характеру [6, с. 8].

Усе викладене вище свідчить, що різні міжнародні джерела та науковці по-різному визначають зміст поняття «торгівлі людьми». Під даним визначенням розуміють: 1) работоргівлю; 2) продаж, що призводить до здійснення відносно людини інститутів та звичаїв тотожних з рабством, таких як боргова кабала, сімейне рабство тощо; 3) вивезення та продаж жінки за кордоном або у своїй країні для використання в проституції чи в порнобізнесі; 4) продаж дитини для незаконного усиновлення; 5) використання ембріона чи плода людини з корисною метою (фактично продаж ембріона чи плода); 6) продаж людини з метою незаконного вилучення її органів; 7) продаж людини з метою її експлуатації її праці [7, с. 41-42].

Варто зазначити, що на зростання цього явища мають вплив наступні фактори:

- глобалізація економіки і підвищення трудової мобільності (міграції);
- зростаючий рівень безробіття;
- збільшення кількості населення, що живе за межею бідності в країнах, що розвиваються;
- збільшення кількості людей, що користуються Інтернет, який майже не контролюється з точки зору закону і нерідко використовується зі злочинною метою [8].

Дані чинники безперечно впливають на збільшення такого явища як торгівля людьми з метою експлуатації праці. На сьогоднішній день в світі налічується не менше ніж 12,3 млн. людей, які вимушені займатися примусовою працею. З цієї загальної кількості 9,8 млн. осіб експлуатуються приватними агентами. У тому числі 2,5 млн стали жертвами торгівців «живим товаром». Пов'язуючи ці дані із загальним рівнем народонаселення у світі, можна підрахувати, що на кожну тисячу мешканців приходиться не менше двох жертв торгівлі людьми.

Комісія ООН з питань боротьби з міжнародною злочинністю вважає торгівлю третьою зі своїми масштабами категорією організованої злочинності, що поступається лише нелегальній торгівлі наркотиками і зброєю. За оцінками комісії щорічні прибутки цього транснаціонального бізнесу становлять близько 12 млрд. доларів. За даними Міністерства охорони праці, прибутки, які отримані за рік від експлуатації потерпілих від торгів-

лі людьми, складають близько 31, 6 млрд. доларів [9, с. 21-22].

Для того, щоб подолати дане явище вже не однократно на міжнародному рівні підіймалося питання про необхідність згоди великих держав з ідеєю створення міжнародного кримінального суду, що має універсальну національну юрисдикцію. Такий захід дійсно є важливим, бо таким чином можна було би впливати на зміни в національному законодавстві різних країн, зокрема:

- внести зміни в кримінальні кодекси держав, які збільшили би максимальний строк позбавлення волі до 20 років з можливістю призначення по життєвого ув'язнення для випадків торгівлі, що закінчилися смертю жертви;

- внести зміни, що забороняють і переслідують ввіз для передачі в рабство, кабалу чи подібні до таких, умови, торгівлю дітьми, незаконне володіння чи знищення ідентифікаційних чи імміграційних документів іншої особи;

- запровадити і забезпечити існування в зарубіжних країнах програм з безпеки інтеграції, реінтеграції і переселення жертв торгівлі та їх дітей;

- внести зміни, які б дозволили фонди, що формуються з коштів, отриманих від реалізації заарештованого і конфіскованого майна, витратити на потреби жертв та ін.

Але, на жаль, створення подібного органу обговорюється поки що тільки на неурядовому рівні [10, с. 51].

Також окрім реформування законодавства щодо врегулювання питань торгівлі людьми, в різних країнах світу необхідно вжити таких заходів:

- підвищити рівень інформованості: країни повинні фінансувати та організовувати інформаційні заходи з метою попередження торгівлі людьми, які мають здійснюватись у співпраці з неурядовими організаціями;

- розробити імміграційну політику у країнах призначення: створити додаткові можливості для осіб, які бажають легально мігрувати з метою одержання роботи, освіти і професійної підготовки;

- змінити статус перебування жертв торгівлі людьми: утримуватися від негайного вислання осіб, які постраждали від торгівлі людьми, через

їхній нелегальний статус; держава повинна надавати притулок особам, які постраждали від торгівлі людьми;

- важливим є створення всеохоплюючої транснаціональної стратегії, яка повинна включати в себе: способи захисту осіб від злочинців; ефективну систему розслідування і притягнення до відповідальності;

- необхідно забезпечити захист жертв і систему реабілітації, тобто: з одного боку, забезпечити особисті права людини; з іншого, забезпечити кримінальне переслідування вчинків, пов'язаних з торгівлею людьми;

- позитивний вплив справить контроль Інтернету, так як переміщення може відбуватися як фактично, так і віртуально;

- важливим є розвиток спеціальних навчальних програм у рамках ВНЗ і закладів підготовки працівників правоохоронних органів [10, с. 51-52].

Також, на нашу думку, потрібно сприяти працевлаштуванню молоді; постійно контролювати діяльність туристичних організацій і здійснювати її моніторинг; проводити спеціальні «гарячі» лінії, широку роз'яснювальну роботу та інші заходи, які будуть спрямовані на зменшення показників торгівлі людьми з метою експлуатації праці.

**Висновки.** Отже, ми з'ясували, що це суспільне явище супроводжує людське суспільство в усіх суспільних формаціях. Навіть, не зважаючи на боротьбу із ним, торгівля людьми залишається досить розповсюдженим явищем в сучасному світі. Аналіз норм міжнародного права та вітчизняного законодавства дозволяє стверджувати, що міжнародна громадськість вживає заходів проти торгівлі людьми. Проте, хоча норми законодавства і змінюються, відповідно до сучасних умов і ситуацій, транснаціональна злочинність постійно знаходить нові шляхи і способи вчинення цього злочину. Тому, ми вважаємо, що необхідно прислуховуватися і до думок науковців у даній сфері, які дійсно пропонують можливі шляхи, хоч і не повністю вирішення цієї проблеми, та все ж її зменшення.

### Література

1. Миронов А. С. Про деякі проблеми протидії торгівлі людьми у умовах сучасних міграційних процесів. *Журнал міжнародного права і міжнародних відносин*. 2006. № 2. С. 16–21.
2. Загальна декларація прав людини: Декларація ООН від 10.12.1948 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015) (дата звернення: 15.11.2019)
3. Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності: Резолюція № 55/25 Генеральної Асамблеї ООН від 15 листопада 2000 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_789](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789) (дата звернення: 15.11.2017)
4. Про заходи щодо протидії торгівлі людьми: Конвенція Ради Європи від 16 травня 2005 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_858](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_858) (дата звернення: 16.11.2017)
5. Про протидію торгівлі людьми: Закон України від 20.09.2011 № 3739-VI. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3739-17> (дата звернення: 17.11.2017)
6. Політова А. С. Кримінально-правова характеристика злочинів проти свободи особи за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». К., 2007. 20 с.
7. Інформаційний вісник громадських організацій України з протидії торгівлі людьми № 7 (листопад 2005). К.: МОМ України, 2005.
8. Аніщук Н. В. До проблеми работоргівлі жінками. *Право України*. 2002. № 9. С. 99–101.
9. Костючек М. В. Становлення та розвиток Міжнародної системи протидії торгівлі людьми. *Вісник ЛНУ імені Тараса Шевченка*. 2010 р. № 9 (196). С. 21–30.
10. Дядюра К.О. Засоби протидії торгівлі людьми: міжнародно-правовий досвід. *Форум права*. 2007. № 2. С. 48–53 URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07dkompd.pdf>.

### Анотація

**Корінний Д. О.** Поняття торгівлі людьми з метою експлуатації праці у міжнародно-правовому контексті. – Стаття.

В статті розглянуто проблему торгівлі людьми як одну з форм експлуатації праці. Досліджено історію розвитку торгівлі людьми в різні епохи та в різних країнах. Проаналізовано норми міжнародного та вітчизняного права по боротьбі з даними небезпечним суспільним явищем. Розглянуто види та форми торгівлі людьми з метою експлуатації праці в сучасному світі.

*Ключові слова:* торгівля людьми, рабство, транснаціональна злочинність, міжнародно-правові документи.

### Аннотация

**Коренной Д. А.** Понятие торговли людьми с целью эксплуатации труда в международно-правовом контексте. – Статья.

В статье рассмотрена проблема торговли людьми как одну из форм эксплуатации труда. Исследована история развития торговли людьми в разные эпохи и в разных странах. Проанализированы нормы международного и российского права по борьбе с данным опасным общественным явлением. Рассмотрены виды и формы торговли людьми в целях эксплуатации труда в современном мире.

*Ключевые слова:* торговля людьми, рабство, транснациональная преступность, международно-правовые документы.

### Summary

**Korinnyi D. O.** The concept of human trafficking for the purpose of exploitation of labor in the international legal context. – Article.

The article addresses the problem of human trafficking as a form of labour exploitation. The history of human trafficking development in different epochs and countries has been studied. The norms of international and Russian law to combat this dangerous social phenomenon have been analyzed. The types and forms of human trafficking for the purpose of labour exploitation in the modern world are considered.

*Key words:* trafficking in persons, slavery, Transnational crime, International legal instruments.

УДК 341.1/8

*А. І. Миронюк*  
*аспірант Інституту законодавства*  
*Верховної Ради України*

## РЕГІОНАЛЬНІ МІЖНАРОДНІ УГОДИ ПРО ОХОРОНУ ТА ЗАХИСТ МОРСЬКОГО СЕРЕДОВИЩА

**Постановка проблеми.** Потреба в наявності міжнародно-правового регулювання охорони морського середовища наразі пов'язана не лише з потребою його захисту та збереження загальної морської екосистеми. Але й з протидією виникненню міждержавних конфліктів з приводу його використання. Так, у 1970-ті роки Великобританія, ФРН і Ісландія вели тривалі «тріскові війни» щодо районів і квот вилову цього живого морського природного ресурсу, коли мав місце розрив дипломатичних відносин між цими державами, а обидві сторони застосували військово-морські сили. Досить частими є збройні конфлікти між державами через неживі природні ресурси на суходолі: Чаду з Лівією в 1970-ті роки через полосу Аузу, що містить поклади урану, Ірану з Іраком у 1980-ті роки через поклади нафти, Іраку з Кувейтом через спільне родовище нафти у 1990-х роках і так далі.

На сьогоднішній день забруднення морського середовища є однією з основних проблем міжнародного морського права, оскільки саме море є надбанням людства, його життєдайною артерією. На міжнародному рівні захист моря від забруднення здійснюється за допомогою міжнародних договорів універсального характеру, таких як Міжнародної конвенції про запобігання забрудненню із суден 1973 р. із протоколом, який змінює її, від 1978 р. (МАРПОЛ 1973/1978/, Конвенції про запобігання забрудненню моря в результаті захоронення відходів та інших матеріалів 1972 р., Конвенції про втручання у відкритому морі на випадок аварій, які загрожують забрудненням нафтою 1969 р., Конвенції про цивільну відповідальність за збитки, від забруднення нафтою 1969 р. та ін. [1, с. 39-45]. На регіональному рівні є також велика кількість угод, укладення яких мало на меті захист морського середовища окремого регіону чи держави.

Виходячи з викладеного **метою статті** є дослідження регіонального міжнародно-правового регулювання охорони та захисту морського середовища.

**Виклад основного матеріалу.** Перша регіональна регламентація захисту морського середовища від забруднення стала результатом укладення в 1974 р. рядом західноєвропейських держав Паризької Конвенції щодо запобігання забрудненню моря із джерел, розміщених на суші, дія якої поширюється на відповідний географічний регіон, що і дія Конвенції щодо захоро-

нення відходів 1972 р., яка була укладена в Осло. Створення конвенційного режиму, який би включав будь-яке джерело забруднення моря, так само і будь-який інший вид шкідливих речовин, було здійснено Балтійськими державами, які прийняли в 1974 р. в Гельсінкі Конвенцію щодо захисту морського середовища району Балтійського моря. Швидке забруднення вод Балтійського моря призвело в 1969 та 1970 рр. до встановлення контактів між прибережними державами. Конвенція застосовується до «регіону Балтійського моря», який включає власне Балтійське море, Фінську затоку і вхід до Балтійського моря [2, с. 169-178].

Балтійські держави підтримали держави Середземного моря. В лютому 1976 р. на конференції шістнадцяти середземноморських держав в Барселоні була прийнята Конвенція щодо захисту Середземного моря від забруднення, яка за багатьма параметрами нагадує Гельсінську Конвенцію. І в цьому випадку переговори, хоча вони і були дещо ускладненими у порівнянні з підготовкою Гельсінської конвенції, були проведені у порівняно короткий термін.

Барселонська конвенція, хоча і в більш загальному вигляді, стосується різних джерел забруднення Середземного моря. Вона містить також положення, які мають відношення до моніторингу, співробітництва в надзвичайних ситуаціях, пов'язаних із забрудненням та співробітництва в галузі науки і техніки [3, с. 45-52].

Для практичного здійснення конвенції Барселонська конференція прийняла два протоколи.

Протокол щодо запобігання забрудненню Середземного моря в результаті захоронення відходів із суден та літаків та Протокол про співробітництво в боротьбі із забрудненням Середземного моря нафтою та іншими шкідливими речовинами в надзвичайних ситуаціях.

Іншим успішним прикладом регіонального співробітництва було проведено в квітні 1978 р. Кувейтської регіональної конференції повноважених представників по захисту і розвитку морського середовища та прибережних районів, яка прийняла ряд документів, стосовно захисту району Перської затоки, який підпадає під значну загрозу забруднення в результаті видобутку в цьому районі нафти та її перевезення на танкерах. Конференція прийняла: План дій щодо захисту та розвитку морського середовища та берегових районів прибережних держав; Кувей-

тську регіональну конвенцію про співробітництво в справі захисту морського середовища від забруднення; протокол про регіональне співробітництво в боротьбі із забрудненням нафтою та іншими шкідливими речовинами в надзвичайних ситуаціях, а також ряд відповідних резолюцій [4, с. 76-79].

У відповідності до Конвенції, заснована регіональна організація по захисту морського середовища (ст. XVI-XVIII). Окрім вищезгаданих регіональних угод, розроблялись і продовжують розроблятися на даний час плани інших заходів на регіональному рівні, деякі з них здійснюються ЮНЕП у відповідності до його програми регіональних морів. Відповідні регіони включають Червоне море та Аденську затоку, Карибське море, Південно-східну та південно-західну частину Тихого океану, моря Західної та Центральної Африки, а також Східної Азії. Такий режим надає розпочатому півстоліття тому процесу нового, хоча ще і не завершеному змісту: розпочавши з регулювання забруднення, яке викликається якимось одним специфічним чинником з одного джерела забруднення, міжнародне договірне право охопить всі сторони забруднення моря, де б, з якого б джерела і як би воно не відбувалося.

Варто в той же час підкреслити, що дана обставина ніяким чином не применшує важливості регіональних заходів. Навпаки, може передбачити, що і в майбутніх зусиллях по запобіганню, скороченню, збереженню під контролем забруднення моря регіональне співробітництво займе в рамках глобального підходу центральне місце [5, с. 80].

Конвенція ООН з морського права, подібно до того, як це роблять регіональні конвенції, ділить «матеріальні зобов'язання» щодо запобігання забрудненню моря на дві категорії: загальні зобов'язання та зобов'язання, які стосуються окремих джерел забруднення. Що стосується загальних зобов'язань, які стосуються питання, що розглядається, то є стаття, яка гласить, що «держави зобов'язані захищати та охороняти морське середовище» (ст. 192). Ця фундаментальна норма відбиває головну задачу – закласти основи режиму загальної боротьби із забрудненням: всі держави, незалежно від розміру їхньої території, географічного положення чи особливих національних інтересів повинні нести відповідальність за запобігання, скорочення та збереження під контролем забруднення середовища [6, с. 95-100].

Незважаючи на деяку неясність, п. 2, ст. 194 Конвенції з морського права містить, тим не менше, загальні принципи, достатні для розв'язання проблеми забруднення морського середовища в цілому.

З неї, без сумніву, випливає, що держава несе відповідальність за транс територіальне забруднення, викликане приватною діяльністю, здійснюваною під її юрисдикцією чи контролем, незалежно від того, проявила чи ні вона «належну

турботу» про запобігання таким наслідкам. Що стосується практичного застосування, то формулювання пропозицій, що розглядається, видається надто загальним для того, аби можна було зробити висновок стосовно конкретних заходів ефективного захисту морського середовища [7, с. 15-20].

Як відомо, велика кількість забруднювачів потрапляє до моря з внутрішніх вод. За місцем свого походження такі води розділяються на чисельні річкові басейни, географічні кордони яких визначаються водорозділом між різними водними системами, кожна з яких складається з води, які течуть в спільний басейн.

В разі випадків договірної практика дотримувалась принципу справедливого використання водних ресурсів. Стосовно забруднення цей принцип замінює політику справедливої участі у використанні вод, що може означати певну заборону їх забруднення (чи повну свободу прибережних держав здійснювати забруднення). Рядом угод передбачається заснування спільних органів для контролю за встановленим режимом. Проте, як правило, такі органи поділяються обмеженими правилами. Часто це стосується також і двосторонніх угод заснованих на довготерміновому співробітництві у відповідних районах [8, с. 225-230].

Зрозуміло, що вразливість морського середовища в різних районах, морях може бути різною. Тому рівень встановлених для його захисту стандартів, придатний для більшості морських районів, для деяких районів може виявитися недостатнім. Для цих районів, в які входять моря, які мають обмежений зв'язок з океаном, і в яких судноплавство до того ж часто буває інтенсивним, повинні встановлюватися режими, які враховують їх особливі умови.

На такі «особливі райони» повинні не лише поширюватися загальні норми охорони морського середовища, але діяльність в них, враховуючи виняткову створювану нею тут небезпеку, повинна регулюватися більш суворими правилами.

**Висновки.** Таким чином можна зробити висновок, що хоча початкові елементи концепції «особливих регіонів» можна побачити вже в Конвенції по запобіганню забрудненню моря нафтою 1954 р., яка встановила «заборонені зони», своє оформлення вона отримала лише на Конференції ІМКО по запобіганню забрудненню моря 1973 р. В прийнятій на цій конференції Конвенції МАРПОЛ передбачені п'ять «особливих районів» – Середземне море, Балтійське море, Чорне море, Червоне море та район «заток» (Персидська затока) – хоча не всі ці регіони підпадають під одні і ті ж положення конвенції [9, с. 160-172].

Своєю чергою більшість регіональних конвенцій і ранніх міжнародно-правових актів універсального характеру розглядає природні ресурси більш вузько – «означає поновлю-



вані ресурси, тобто ґрунту, води, рослинний і тваринний світ» [10] (ст. 2) (Конвенція про охорону природи і природних ресурсів Африки (1968 р.)). Аналогічний підхід було застосовано у Декларації конференції в Стокгольмі (1972 р.) [11] було відзначено про «природні ресурси землі, включаючи повітря, воду, землю, флору і фауну, і особливо репрезентативні зразки природних екосистем» (принц. 2), хоча далі й йшлося також про «непоновлювані ресурси землі» (принц. 5) та що навколишнє середовище природних ресурсів необхідно відрізнити від навколишнього середовища, створеного людиною (у п. 1 глави 1). Іноді в рамках одного цільового документу: в різних його частинах виділено різні види природних ресурсів. Так, Порядок денний в галузі сталого розвитку на період після 2015 р. спочатку зазначено про «виробництво і використання всіх природних ресурсів – повітря і землі, річок, озер і водоносних горизонтів, океанів і морів» [12], але далі про «раціональне використання природних ресурсів нашої планети. Тому ми сповнені рішучості зберегти і раціонально використовувати океани і моря, прісноводні ресурси, а також ліси, гори і посушливі землі і оберігати біорізноманіття, екосистеми і дику флору та фауну» [11].

### Література

1. Шемшученко Ю. С. Охрана морской среды // Юридическая энциклопедия: В 6 т. / Ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2002, С. 104.
2. Ефремов В. С., Ефремов Н. В. Международное морское право о защите и сохранении морской среды. В кн.: Международно-правовой режим использования научно-исследовательских судов: Научное издание / Кол. авторов, рук. авт. кол. А. А. Щипцов. К.: «Наукова думка», 1996. 383 с.
3. Чечот Д. М. Как защитить свое право (Юридические советы гражданам) / Д. М. Чечот. М.: Юрид. лит., 1988.
4. Стукаленко О. В. Соотношение понятий «административно-правовая охрана» и «административно-правовой правовую защиту». URL: [http://www.rusnauka.com/9\\_KPSN\\_2011/Pravo/2\\_83407.doc.htm](http://www.rusnauka.com/9_KPSN_2011/Pravo/2_83407.doc.htm)
5. Соколова А. К. Правовая охрана, использование и воспроизводство вод // Экологическое право Украины: учеб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Х.: Право, 2009.
6. Задорожний А. В. Международное право окружающей среды. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Ін-т междунар. отношений. К.: Вид. дом «Лучи», 2010. (Б-ка кафедры международного права).
7. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву: (теоретические проблемы) / А. Э. Лейст. М.: Изд-во МГУ, 1981.
8. Резолюция ГА ООН «Принципы, що стосуються дистанційного зондування Землі з космічного простору» (1986 р.). URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_596](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_596).
9. African Convention On The Conservation Of Nature And Natural Resources (1968). URL: <http://www.kenyalaw.org/treaties/treaties/37/AFRICAN-CONVENTION-ON-THE-CONSERVATION-OF-NATURE-AND>.
10. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды(1972г.). URL:[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declarathenv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml)
11. A/RES/70/1. Резолюция ГА ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» 25 сентября 2015 г. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/70/1>. С. 4
12. A/RES/70/1. Резолюция ГА ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» 25 сентября 2015 г. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/70/1>. С. 11.
13. Handl, G. International liability of states for marine pollution / G. Handl / Canad. Yb. Intern. Law. 1983. Vol. 21.
15. UN Doc. A/CONF. 62/WP.
16. UNCLOS-III. Offi c. Rec. 1978. Vol. 10.

### Анотація

**Миронюк А. І. Регіональні міжнародні угоди про охорону та захист морського середовища.** – Стаття.

Розглянуто питання регіонального міжнародно-правового регулювання охорони та захисту морського середовища як окремої екосистеми. Проаналізовано положення Конвенції ООН з морського права 1982 р. про відповідальність держав за невиконання зобов'язань з охорони морського середовища.

**Ключові слова:** морське середовище, охорона та захист морського середовища, морська екосистема, Конвенція ООН з морського права.

### Аннотация

**Миронюк А. И. Региональные международные соглашения об охране и защите морской среды.** – Статья.

Рассмотрены вопросы регионального международно-правового регулирования охраны и защиты морской среды как отдельной экосистемы. Проанализированы положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. об ответственности государств за невыполнение обязательств по охране морской среды.

**Ключевые слова:** морскую среду, охрана и защита морской среды, морская экосистема, Конвенция ООН по морскому праву.

### Summary

**Myroniuk A. I. Regional international agreements for the protection and protection of the marine environment.** – Article.

The issue of regional international legal regulation of protection and protection of the marine environment as a separate ecosystem is considered. The provisions of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea on the Responsibility of States for Failure to Obligate Marine Conservation are analyzed.

**Key words:** marine environment, protection and protection of the marine environment, marine ecosystem, UN Convention on the Law of the Sea.

УДК 341.1/8

**Л. В. Сорока***кандидат юридичних наук, доцент,  
докторант Науково-дослідного інституту публічного права***МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОСМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**Вступ.** Вивчення космічного простору та всесвіту загалом були і є пріоритетними та авторитетними для країн з розвинутою економічною та космічною промисловістю, адже дана діяльність є надзвичайно суспільно значущою та до її реалізації можуть долучитися далеко не всі бажаючі. Як сказав Guillermo Söhnlein, голова Міжнародної асоціації космічних підприємців: «Якщо ви внутрішньо не знаєте, чому ви існуєте, дуже важко очікувати, що хтось ззовні зрозуміє, чому ви існуєте» [1].

Будь-які суспільні відносини між людьми об'єктивно вимагають правового врегулювання. З виникненням попиту на вивчення та використання космічного простору став необхідним нормативний фіксатор розвитку таких відносин, які досить стрімко розвивались, перероджувались та трансформувались.

З погляду засад права, кожна країна мала б встановлювати правові режими існування, розвитку, захисту та охорони суспільних благ та надбань інтернаціонального характеру орієнтуючись в першу чергу, на інтереси людства, а не опираючись на власні вузькі інтереси країни. Проте на практиці у більшості випадків, усе навпаки. Не дивлячись на те, що демократичні і не демократичні держави є дуже різними за державно-правовою природою, однак з погляду їх поведінки на міжнародній арені, в тому числі в космічному просторі – різниця є незначною. Кожна суверена держава відстоює свій інтерес, а в умовах комерціалізації космічного простору це, насамперед, економічний інтерес.

Космос – це не тільки щось невідоме, недоторкане пересічною особою, – це в першу чергу цінність. Потенційна цінність – до тих пір поки людство не має технологій її використовувати та реальна матеріальна цінність – як тільки такі технології з'являться. А, як відомо, цінності вимагають особливої уваги владних інституцій. Більше того, пізнаючи щось невідоме, досить легко завдати йому шкоди, навіть випадково, не усвідомлюючи наслідки. Не дарма існує гіпотеза, згідно якої для досягнення максимальної результативності в певному полі діяльності необхідним до застосування є метод проб та «помилки». Однак, космічний простір не може вивчатись таким шляхом. Тільки виважені, узгоджені дії спеціальних міжнародних, публічних національних та приватних інституцій, які отримали національні ліценції суб'єктів можуть бути задіяні до пізнавального

процесу нерозвіданої території космічного простору, Місяця та інших небесних тіл.

Відповідно, яким має бути правове регулювання космічних відносин: тотальним чи ліберальним? Всеосяжним чи вибіркоким? Або ж де та проміжна істина, що забезпечить ефективність управлінських рішень щодо допуску посланників людства у космос і забезпечить їм необхідні умови для реалізації поставлених цілей?

**Постановка завдання.** Метою статті – є аналіз міжнародних нормативно-правових актів та теоретико-методологічної бази, що забезпечують правове регулювання космічної діяльності.

**Виклад основних положень.** Правовий регулюючий вплив на космічні відносини здійснюється на двох рівнях: на міжнародному та на національному. На першому рівні (міжнародному) – в площині інтернаціональних питань, в тому числі запровадження єдиного правового режиму, однакового для усіх – регулювання здійснює ООН. На другому рівні (національному) – кожна конкретна держава в особі уповноважених нею органів публічної адміністрації, у розгалуженому вигляді уточнює і розширює космічні норми щодо використання космічного простору, загалом та космічних тіл з корисними копалинами – зокрема.

Міжнародна спільнота обрала вектор регулювання даних відносин більш схожого до всеосяжного, однак не встановлюючи конкретизації, що надає можливість національній публічній адміністрації варіанти застосування адміністративного інструментарію. Однак, на ряду із загальними нормами, містяться і заборонні норми, які є обов'язковими до дотримання та виконання. Таким способом визначається поведінка суб'єктів цих відносин, тим самим виконується регулятивна, охоронна, захисна та забезпечувальна функції для гарантування законних інтересів усього людства.

Відповідно, юридичні засоби впливу мають досить різноманітний характер, і застосовуються задля встановлення та реалізації режимності в аналізованій сфері. Одним із основних є саме нормативне забезпечення, яке зводиться до правової норми та відображається в космічному законодавстві.

Від так, основу нормативно-правового забезпечення космічного законодавства складає його нормативно-правова база яка, в свою чергу, формується низкою міжнародних норм та доповнюється національними, здебільшого публічно-правовими нормами, оскільки аналізована діяльність здійс-

нюється від імені та в інтересах держави або міжнародного об'єднання. Наприклад, згідно із Законом про космічну діяльність Російської Федерації № 5663-1 (1993 р зі змінами) космічні відносини регулюються у відповідності до Конституції Російської Федерації, загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права і міжнародних договорів Російської Федерації, а також цим Законом та іншими федеральними законами, нормативними правовими актами Російської Федерації [2].

З цього слідує, що сучасне правове врегулювання космічних відносин має щонайменше два концептуальних підходи: перший, пріоритет міжнародних інституцій (або концепція світової безпеки) в аспекті вивчення космічного простору різноманітними методами; другий, концепція самозабезпечення національних держав, як спосіб автономного вирішення питань, що стосуються здійснення космічної діяльності окремою державою, її громадянами чи підприємствами. Як показує практика існування космічного права, перший підхід мав б бути домінуючим, оскільки безпека людства – основоположне правило співіснування народів, націй та власне держав. Однак, в силу того, що суверені держави, в першу чергу, вирішують свої внутрішні проблеми, а міжнародні проблеми для них є другорядними, а також те, що прийняття міжнародного правового акту вимагає тривалого часу, розвиток космічного права, зараз здійснюється, на основі прийняття державами нових національних космічних норм права.

Отже, механізм правого регулювання космічного простору представляє собою сукупність: 1) задекларованих міжнародних гарантій здійснення освоєння космічного простору, що ґрунтуються на визнанні його як цінності, що не може бути націоналізована, привласнена чи пошкоджена; 2) національних юридичних засобів впливу на космічні відносини, що виникають під час здійснення космічної діяльності конкретною країною чи її представниками; 3) норм приватного космічного права, яке знаходиться на стадії формування.

У 1959 році сталась визначна подія – в ООН створено Управління з питань космічного простору (UNOOSA) [3]. Тим самим було визначено необхідність міжнародного співробітництва у космічному просторі.

Майже через 10 років, в 1967 році, було вперше ухвалено конкретну угоду про освоєння космосу – Договір про принципи, що регулюють діяльність держав у дослідженні та використанні космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла (TPGASEUOS) [4].

Формально даний Договір стосувався саме космосу і встановлював правові засади регулювання його простору, однак визначальна його спрямованість була направлена на встановлення принципів діяльності держав. З цього слідує, що

було застосовано «недо-монополістична» модель врегулювання космічних відносин, де по-факту була здійснена спроба зафіксувати міжнародний режим здійснення розвідувальних робіт космічного простору без встановлення відповідних механізмів щодо тотального регулювання, шляхом декларування основоположних засад здійснення такої діяльності.

В будь-якому разі, ухвалення Договору по космосу ознаменувало два важливих моменти в історії міжнародного права, а саме: офіційне визнання існування окремого правового режиму реалізації космічної діяльності; створення першого нормативного документа, який проголошує космос та його небесні тіла яка цінність і благо людства. Значення Договору підтверджується його сучасним характером, навіть через п'ять десятиліть після його вступу в силу завдяки його загальному комплексу принципів.

Аналізований Договір був в значній мірі заснований на Декларації правових принципів, що регулюють діяльність держав з дослідження і використання космічного простору, яка була прийнята Генеральною Асамблеєю, але було додано кілька нових положень. Договір був відкритий для підписання трьома урядами-депозитаріями в січні 1967 року, а вступив в силу в жовтні 1967 року [3].

В зв'язку з тим, що договір був підписаний в період зародження національної космічної діяльності та призначався для вирішення питань, які можуть виникнути у процесі розвитку космічних технологій, за своєю суттю він мав загальні положення [5]. Його норми деталізувались та уточнювались пізніше з прийняттям інших космічних договорів [6]: Угоди про рятування космонавтів, повернення космонавтів і повернення об'єктів, запущених в космічний простір № 2345 (XXII) від 1967 року [7], Конвенції про міжнародну відповідальність за шкоду, заподіяну космічними об'єктами №2777 (XXVI) від 1971 року [7], і Конвенції про реєстрацію об'єктів, що запускаються в космічний простір №3235 (XXIX) від 1974 року [7], та інших.

Однак, не зважаючи на це, договір все ще служить основою для національного космічного законодавства, створеного за останні півстоліття. Він є фундаментом міжнародного космічного права, і вся національна космічна діяльність підпадає під дію цього договору [5].

Для наглядності зазначимо, що основоположними принципами діяльності держав з дослідження і використання космічного простору є: 1) реалізація діяльності здійснюється на благо і в інтересах всіх країн і є надбанням всього людства; 2) космічний простір є вільним для дослідження і використання всіма державами; 3) космос та його небесні тіла не підлягають національному присвоєнню ані шляхом проголошення на них суверенітету, ані

шляхом використання або окупації, ані будь-якими іншими засобами; 4) держави не повинні розміщувати: ядерну чи зброю масового знищення на орбіті або на небесних тілах, розміщувати їх в космічному просторі будь-яким іншим способом; 5) Місяць і інші небесні тіла будуть використовуватися виключно в мирних цілях; 6) астронавти будуть вважатися посланниками людства; 7) держави несуть відповідальність за національну космічну діяльність, здійснювану урядовими або неурядовими організаціями; 8) держави несуть відповідальність за шкоду, заподіяну їх космічними об'єктами, а також держави повинні уникати шкідливого забруднення простору [4].

Отже, бурхливий розвиток дослідницької та пізнавальної діяльності космосу та його тіл спонукав міжнародну спільноту до активних дій в площині нормативного врегулювання діяльності держав в цій сфері. Підписання спільної угоди між могутніми державами-передовиками в цей проміжок часу започаткувало новий етап людства – вивчення та пізнання не тільки зримого, а й всеосяжного, невідомого космосу. Задекларовані Договором принципи, є нічим іншим, як наднаціональним джерелом космічного права, що і започаткувало його як галузеву та наукову течію.

Зрозуміло, що вищенаведені джерела норм міжнародного космічного права не враховують сучасні виклики. Очевидно, що суспільство, держава та її космічна діяльність зокрема не є статичними, і коли вони змінюються, нормативні акти часто залишаються, як «жорстка екзоструктура», що більше не підходить під існуючу модель регулювання космічних відносин [8]. Зокрема, до таких викликів відносяться: визначення меж космічного простору, мінімізування космічного сміття, регулювання здійснення нових наукових досліджень, особливості права інтелектуальної власності на космічні ресурси та деякі інші.

**Висновки.** Таким чином, нормативна база космічного міжнародного права потребує оновлення, оскільки більше не контролює динаміку космічної діяльності. Зрозуміло, що від прийняття перших актів космічне законодавство поступово оновлюється, про що свідчить наявність відносно сучасних міжнародних актів, наприклад, Рекомендації щодо вдосконалення практики держав і міжнародних міждержавних організацій по реєстрації космічних об'єктів №62/101 (2007 р.); Рекомендації по національному законодавству, що стосуються дослідження і використання космічного простору в мирних цілях №68/74 (2013 р.); Декларація про п'ятдесятю річницю Договору про принципи діяльності держав з дослідження і використання космічного простору, включаючи Мі-

сяць і інші небесні тіла №72/78 (2017 р.). Однак, більшість сучасних питань досі знаходяться поза увагою міжнародного космічного права, оскільки виходить за межі його предметного поля.

Отже, міжнародні норми дослідження і використання космічного простору за своє суттю є міжнародними гарантіями освоєння космічного простору – сукупністю сталих, жорстких правил, що репрезентують свободу космосу та його небесних тіл від будь-яких конфліктних ситуацій, що ґрунтуються на обов'язку відповідальності за неправомірність дій, в тому числі порушення порядку здійснення дослідницької діяльності та використання космічного простору не за призначенням. В сучасній парадигмі наукових знань про космос вони мають бути оновленими в аспекті своєї гнучкості та пристосованості до практичних викликів сьогодення.

### Література

1. Foust, Jeff. What's the value of space? June 19, 2006. <http://www.thespace.com/article/644/1>.
2. О космической деятельности: Закон РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1. <http://base.garant.ru/136323/>.
3. Офіційний сайт UNOOSA. <http://www.unoosa.org/>.
4. G.A. Res. 2222 (XXI), Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies (Dec. 19, 1967).
5. Grush, Loren. How an international treaty signed 50 years ago became the backbone for space law. *The Verge*. 2017. URL: <https://www.theverge.com/2017/1/27/14398492/outer-space-treaty-50-anniversary-exploration-guidelines>
6. Stefoud, Dimitra. 50 years of Space Law: The 1967 Outer Space Treaty. Public Law, 2017 URL: <https://leidenlawblog.nl/articles/50-years-of-space-law-the-1967-outer-space-treaty>.
7. Documents and resolutions database. URL: <http://www.unoosa.org/oosa/documents-and-resolutions/search.jspx?&view=resolutions>.
8. Blount, P. J., & Robison, C. J. (2016). One small step: The impact of the U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act of 2015 on the exploitation of resources in outer space. *North Carolina Journal of Law & Technology*. 18. P. 160–186.

### Анотація

**Сорока Л. В. Міжнародно-правове регулювання космічної діяльності.** – Стаття.

У статті аналізуються міжнародно-правові засади регулювання космічної діяльності. Робиться висновок, що тільки виважені, узгоджені дії спеціальних міжнародних, публічних національних та приватних інституцій, які отримали дозвіл на здійснення космічної діяльності можуть бути задіяні до процесу дослідження космічного простору, Місяця та інших небесних тіл.

**Ключові слова:** космічна діяльність, правове регулювання, приватні космічні компанії, договір по космосу, принципи.

**Аннотация**

**Сорока Л. В. Международно-правовое регулирование космической деятельности.** – Статья.

В статье анализируются международно-правовые основы регулирования космической деятельности. Делается вывод, что только взвешенные, согласованные действия специальных международных, общественных национальных и частных институтов, получивших разрешение на космическую деятельность могут быть задействованы в процессе исследования космического пространства, Луны и других небесных тел.

*Ключевые слова:* космическая деятельность, правовое регулирование, частные космические компании, договор по космосу, принципы.

**Summary**

**Soroka L. V. International legal regulation of space activities.** – Article.

The article analyzes the international legal framework for the regulation of space activities. It is concluded that only balanced, coordinated actions of special international, public, national and private institutions that have received permission for space activities can be involved in the study of outer space, the Moon and other celestial bodies .

*Key words:* space activity, legal regulation, private space companies, space agreement, principles.

## ЗМІСТ

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

<b>Я. В. Артеменко</b> Концепція інтернет-правовідносин в сучасній доктрині права України .....	3
<b>К. М. Глуховець</b> Історико-правовий розвиток поняття інтересу в пам'ятках вітчизняного кримінального законодавства (до початку ХХ століття) .....	7
<b>С. Ч. Жельне</b> Становлення й розвиток принципів господарського провадження у радянській Україні .....	14
<b>Г. Ю. Зубко</b> Правовий зміст поняття «інфраструктура» .....	22
<b>І. А. Куровська</b> До питання щодо еволюції доктринального тлумачення принципу верховенства права в правових доктринах провідних європейських держав .....	29
<b>Я. О. Цанько</b> Історико-правовий аналіз становлення та розвитку превенції у діяльності правоохоронних органів (з часів існування Російської імперії до сьогодні) .....	36
<b>В. І. Сировацький</b> Онтологічні засади темпорально-просторового виміру правової сфери .....	40
<b>Д. Ю. Толстоносів</b> Поліваріативність підходів до визначення понять «громадська безпека» та «громадський порядок» .....	45

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<b>А. В. Баско</b> Класифікація органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації державної влади .....	52
<b>Ж. В. Грушко</b> До питання про правову природу договору про співробітництво територіальних громад .....	58
<b>Ю. Р. Мірошніченко</b> Проблеми конституційно-правового забезпечення принципу єдності судової практики .....	62

## ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

<b>К. Р. Добкіна</b> Становлення законодавчих засад участі у цивільному судочинстві прокуратури (друга половина ХХ століття) .....	67
<b>М. М. Ковальський</b> Проблемні питання біоетики в цивільно-правовому регулюванні під час вилучення органів у померлого .....	74

## ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

<b>Г. О. Вайленко</b> Педагогічна діяльність як вид професійної трудової діяльності, що конкретизує право на працю та визначає умови його реалізації у формі трудового договору .....	78
---	----

<b>О. О. Войтенко</b>	
Принципи трудового права в системі засобів правового регулювання трудових відносин .....	81
<b>С. М. Губський</b>	
Стан правового регулювання праці працівників фермерських господарств.....	86
<b>В. І. Отрудько</b>	
Проблемні аспекти соціального і правового захисту громадян, які сприяють оперативно-розшуковій діяльності підрозділів кримінальної поліції.....	91
<b>М. В. Панченко</b>	
Локальний рівень забезпечення гідної праці державних службовців.....	95
<b>М. М. Чекан</b>	
Поняття та елементи механізму публічного адміністрування соціального захисту .....	100
<b>Ю. І. Шпарага</b>	
Теоретичні аспекти соціального захисту населення як об'єкту публічного управління .....	105

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

<b>Р. О. Арсірій</b>	
Інформаційно-правові норми у сфері забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні.....	109
<b>Т. М. Вовчук</b>	
До питання визначення правової категорії «основоположні права ветеранів війни та учасників бойових дій» .....	113
<b>А. В. Галюк</b>	
Особливості розгляду територіальними органами Національної поліції справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з незаконним виробництвом, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах.....	117
<b>М. А. Данилевський</b>	
Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення незалежності суддів в Україні.....	123
<b>П. В. Євдокимов</b>	
Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації професійної підготовки кадрів органів публічної адміністрації в Україні.....	127
<b>А. Л. Замахін</b>	
Адміністративно-правове регулювання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування .....	132
<b>В. О. Іванцов</b>	
Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: систематизація та розкриття змісту .....	137
<b>І. А. Кабанова</b>	
Структура адміністративно-правового статусу суб'єктів митних правовідносин.....	142
<b>І. С. Кирик</b>	
Правова природа взаємодії Національної поліції України та Державної міграційної служби у сфері протидії неконтрольованій міграції .....	146
<b>С. В. Книш</b>	
Загальна характеристика підстав виникнення та розвитку адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я .....	150
<b>Д. В. Крилов</b>	
Мета та завдання державної податкової політики в Україні .....	155

<b>Ж. М. Мельник-Томенко</b>	
Принципи гласності судового процесу і відкритості інформації щодо справи: правова природа та наукові підходи до її визначення .....	161
<b>Ю. М. Ніронка</b>	
Особливості становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в Україні .....	167
<b>О. Г. Оксюта</b>	
До проблеми визначення принципів адміністративно-правового регулювання адміністративного судочинства.....	172
<b>А. В. Остропілець</b>	
Основні напрямки науково-методичного забезпечення діяльності судово-експертних установ України .....	177
<b>В. В. Пацкан</b>	
Організація роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України .....	182
<b>А. В. Потопальський</b>	
Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки поліцейських в Україні.....	188
<b>А. А. Приходько</b>	
Феноменологія корупції в Україні: історичний та нормативний аспект .....	193
<b>Г. В. Путято</b>	
Правова природа принципів державної політики меценатства в Україні.....	198
<b>Б. О. Зирін</b>	
Поняття та ознаки фізкультурно-оздоровчої діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання .....	203
<b>М. С. Ткаченко</b>	
Організаційні засади забезпечення взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами .....	206
<b>С. В. Шахов</b>	
Адміністративно-правова норма: аналіз поняття та характерних ознак .....	212
<b>Р. В. Щупаківський</b>	
Основні поняття та категорії адміністративно-телекомунікаційного права .....	219
<b>В. М. Юрах</b>	
Принципи участі громадськості в підвищенні функціонування органів виконавчої влади в Україні .....	224

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

<b>В. В. Бардачов</b>	
Правове регулювання запобігання злочинам, що вчиняються працівниками патрульної поліції Національної поліції України .....	229
<b>І. А. Волков</b>	
Про значущість й напрями використання оперативно-розшукової інформації, отриманої підрозділами внутрішньої безпеки в ході виявлення ознак злочинів, що вчиняються працівниками Національної поліції .....	235
<b>О. В. Добрава</b>	
Сутність криміналістичної характеристики шахрайства з фінансовими ресурсами .....	238
<b>О. В. Ігнатюк</b>	
Класифікація негласних слідчих (розшукових) дій як інструментів доказування у кримінальному провадженні .....	243
<b>А. В. Каліновська</b>	
Поняття та сутність процесу збирання та формування доказів у кримінальному провадженні ...	251



<b>М. М. Коцур</b>	
Поняття, принципи та функції кримінальної відповідальності за злочини у сфері незаконного обігу наркотиків .....	257
<b>В. І. Любченко</b>	
Сучасна форма українського кримінального провадження та його загальна функціональна характеристика .....	265
<b>Н. Р. Носевич</b>	
Мета та завдання Державного бюро розслідувань щодо протидії злочинності .....	268
<b>І. І. Холоднович</b>	
Практичні аспекти оскарження повідомлення про підозру у кримінальному провадженні .....	273
<b>М. С. Чесакова</b>	
Правове регулювання подолання протидії розслідуванню злочинів (запозичення досвіду зарубіжних країн) .....	277

## КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

<b>Т. О. Арделян</b>	
Злочини у сфері підприємницької діяльності .....	281
<b>Р. С. Брухаль</b>	
Особливості подання клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування у кримінальному провадженні .....	285
<b>С. Ю. Задерейко</b>	
Досвід деяких країн Європи у сфері кримінального провадження щодо неповнолітніх .....	289
<b>Р. В. Кифлюк</b>	
Судовий розгляд проваджень щодо насильства в сім'ї .....	292
<b>Ю. В. Кифлюк</b>	
Превентивна діяльність правоохоронних органів у запобіганні бандитизму .....	296
<b>І. С. Курбатова</b>	
Міжнародне співробітництво прокуратури України під час видачі осіб, які вчинили кримінальне правопорушення (екстрадиція) .....	300
<b>С. В. Лупашку</b>	
Історико-теоретичні аспекти становлення процесуального керівництва прокурора .....	305
<b>Г. М. Мискова</b>	
Взаємодія правоохоронних органів України та інших країн у запобіганні сексуальній експлуатації дітей .....	309
<b>Ю. В. Юрчишин</b>	
Представництво прокурором інтересів держави у справах про корупційні злочини .....	315

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<b>В. Б. Дубовик</b>	
Зміни міжнародної системи безпеки в умовах трансформації міжнародного правопорядку: діяльність ОБСЄ .....	319
<b>Д. О. Корінний</b>	
Поняття торгівлі людьми з метою експлуатації праці у міжнародно-правовому контексті .....	323
<b>А. І. Миронюк</b>	
Регіональні міжнародні угоди про охорону та захист морського середовища .....	327
<b>Л. В. Сорока</b>	
Міжнародно-правове регулювання космічної діяльності .....	330

*Науково-практичне юридичне видання*

# ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

*Науково-практичний журнал*

**Випуск 1(16)**

**Том 3**

*Виходить шість разів на рік*

*Українською, російською та англійською мовами*

Коректор – І. Левіт

Комп'ютерна верстка – С. Калабухова

Підписано до друку 20.01.2017 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 39,94, ум.-друк. арк. 39,29.  
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 2001-17.

**Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»**

(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012 р.)

Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)